



24/12  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**TESIS DONADA POR  
D. G. B. - UNAM**

La Acción del Estado y la Situación del  
Empleo en México (1940 - 1982)

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE.

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

SERGIO AMPUCIA MELLO

1982



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.

Los patrones de desarrollo adoptados en México en las últimas décadas propiciaron la aparición de graves desajustes estructurales en la situación laboral del país, los cuales no sólo se manifestaron en un hondo desequilibrio entre los diversos factores que conforman nuestros mercados de trabajo, sino también en la inequitativa distribución de la riqueza generada y en los bajos niveles de vida de la población trabajadora. En efecto, mientras que, por una parte, la inadecuación entre la oferta y la demanda de trabajo distintiva de la dinámica ocupacional nacional se evidencia en las deficiencias que se advierten al comparar el número de plazas disponibles con el volumen de la mano de obra que aspira a ellas, y en el contraste entre la calidad de los puestos y su falta de concordancia con las características de la mano de obra solicitante, por la otra, los fenómenos de desocupación y subocupación, de marginación e informalidad de la fuerza de trabajo, han ido adquiriendo proporciones alarmantes. La problemática del Empleo en nuestro país se expresa, pues, a través de aspectos cuantitativos y cualitativos, y afecta dinámicamente tanto al aparato productivo como a los trabajadores.

A partir de tales condiciones, el Gobierno Federal ha considerado la necesidad de diseñar una política de Empleo que, inscribiéndose dentro de los planes y programas más amplios relativos al desarrollo económico y social del país, atienda flexible y comprensivamente todos los niveles de la compleja realidad laboral que nos afecta. Se trataría de contemplar globalmente sus aspectos sobresalientes y de efectuar acciones que involucren a todos los sectores relacionados con ella, influyendo en el comportamiento de los términos que han suscitado y modulado la evolución de este problema. Específicamente, los objetivos y estrategias generales a seguir en la materia, tal como se expresa en el documento que presenta las propuestas gubernamentales al respecto (Programa Nacional de Empleo 1980/1982<sup>1</sup>), se dirigen, de manera fundamental, al aumento del número de puestos -

---

<sup>1</sup>Programa Nacional de Empleo 1980/82 (Proyecto). Secretaría del Trabajo y Previsión Social. 4 volúmenes y Síntesis. México, noviembre 1979.

de trabajo, al mejoramiento de la calidad del empleo y a la elevación de los niveles de bienestar de los trabajadores<sup>2</sup>, articulándose en una perspectiva integral dentro de la cual los esfuerzos encaminados a estabilizar nuestros mercados laborales -a través del abatimiento de los índices de desocupación y de subocupación- se consideran vinculados al logro del propósito básico de convertir al empleo en una actividad productiva y remuneradora, en "un medio de justicia, participación social y realización humana"<sup>3</sup> para quien lo desempeña. El objeto de este trabajo de tesis es, pues, examinar, dentro del contexto más amplio de los esquemas de desarrollo económico y social adoptados por el Estado a partir de 1940, la situación del empleo en México -cuantitativa y cualitativamente considerada- y las respuestas institucionales vinculadas a ella.

Sin embargo, aún cuando más adelante hemos de profundizar sobre ello, es necesario hacer aquí algunas observaciones preliminares respecto a los criterios seguidos en el tratamiento del tema y en la distribución del material incluido en este trabajo. Partiremos del supuesto de que el procedimiento indicado para comprender la problemática ocupacional en México y las respuestas administrativas relacionadas con ésta, debe considerar -como objeto de estudio- el proceso de industrialización acelerada, postulado a partir del desarrollo estabilizador, que sufrió nuestra planta productiva, y la estrecha dependencia de éste con las políticas económicas que el Estado se fijó para poder cumplirlo; su acción, directa e indirecta, en el proceso, resulta de la mayor importancia\*. Por ello, transitaremos, por una parte, del estudio de los fenómenos económicos asociados al esquema de desarrollo denominado "estabilizador", cuya gestación se inicia, precisamente en 1940, hacia el estudio de éstos dentro del modelo de desarrollo "compartido" -iniciado a partir de 1970, aproximadamente- por la otra, con la intención de establecer un marco objetivo más o menos consistente, en virtud del cual estudiemos el papel desempeñado por el Estado, en materia ocupacional, en ambos períodos.

<sup>2</sup>Cf. Idem. Especialmente Vol. 1, "Presentación", pp. I-vii.

<sup>3</sup>Ibidem, p. lll

\*El papel del Estado dentro del proceso de industrialización en el país se ha caracterizado por la apropiación paulatina de actividades económicas e infraestructurales para posibilitarlo. De un Estado proplamente liberal, como es el que se organiza a partir de la Constitución Política de 1917 -y que básicamente correspon-

Así, en el capítulo inicial, abordaremos el diagnóstico de la problemática del empleo, su origen y desarrollo, señalando los aspectos cuantitativos y cualitativos con que se expresa. Por otro lado, y con objeto de subrayar su estrecha relación, en el capítulo II haremos referencia a la política actual en la materia, con objeto de destacar los lineamientos -y no los actos concretos-, y las necesidades de acción -y no los actos mismos-. La distribución propuesta, como quedó dicho, se ha reflejado en la organización del trabajo.

Agradezco la valiosa ayuda de José Enrique Ampudia Mello, Pedro Cervantes Campos y Erico Torres Miranda, quienes amablemente accedieron a revisar, sugerir y corregir los borradores y proyectos provisionales de los capítulos que forman esta tesis; sus aportaciones, dada su importancia y magnitud, se reflejan a lo largo de todo el trabajo. Sin embargo, la responsabilidad por los datos que en éste se contienen corresponde únicamente al autor.

No podría omitir mencionar a los señores Alejandro -- Hernández Luna, Valerie Pirrote, Raúl Delgado Mendizábal, René Carvajal Ramírez, Miguel Vargas Aguilar, Julieta Ampudia Herrera, Sergio Pansza Treviño, Jorge Ampudia Herrera y Josué Guzmán Guerrero, quienes se sirvieron orientar el desarrollo del trabajo así como facilitarme material documental de gran utilidad. Reconozco y agradezco su inestimable intervención. Tampoco podría dejar de reconocer la ayuda y el cariño brindado por mis padres, José Ernesto y Enriqueta, para el desarrollo del trabajo, así como sus consejos en la redacción final; a ellos mi agradecimiento y mi amor perenne.

Desde el punto de vista académico el trabajo fue realizado en el Seminario de Estudios Jurídico-Económicos, cuyo Director es el Maestro - Manuel R. Palacios, bajo la dirección y orientación de la maestra Margarita Fuchs Bobadilla, quien se sirvió dirigir y asesorar, brillante y profesionalmente, este trabajo de tesis. Su intervención fue, pues, determinante en el desarrollo y calidad del trabajo.

Finalmente, quiero mencionar a Gabriela Haneine H., - quien mecanografió, incansablemente, las cuartillas y los borradores de este trabajo cuidando, asimismo, la presentación de la investigación documental. Para ella, mi --- amor y reconocimiento a su comprensión, solidaridad y apoyo.

---

de al Estado liberal de 1857- encontramos que, sobre todo a partir de la década de - los sesenta, aparece un Estado francamente Intervencionista, cuya base de sustento la constituyen, sin duda, las normas y disposiciones legales que originan, diseñan y limitan su actividad. Esto se analizará a lo largo de los siguientes capítulos.

TEMA: LA ACCION DEL ESTADO Y LA SITUACION DEL EMPLEO  
EN MEXICO (1940-1982)

P R E S E N T A C I O N

CAPÍTULO I: DIAGNOSTICO DE LA SITUACION LABORAL DEL PAIS

1) CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL MODELO DE -  
"DESARROLLO ESTABILIZADOR", PRINCIPALES -  
DISPOSICIONES DE DERECHO ECONÓMICO VINCULADAS A ÉSTE.

2) CONCLUSIONES PROVISIONALES.

A) ASPECTOS CUANTITATIVOS DEL PROBLEMA DEL EMPLEO

B) ASPECTOS QUALITATIVOS DEL PROBLEMA DEL EMPLEO

CAPÍTULO II: LINEAMIENTOS GENERALES DE LA ESTRATEGIA DEL -  
EMPLEO, SU RELACION CON EL DERECHO ECONOMICO.

A) LINEAMIENTOS EN MATERIA DE OCUPACION

B) LINEAMIENTOS EN MATERIA DE PRODUCTIVIDAD

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO I:      DIAGNOSTICO DE LA SITUACION LABORAL  
                          DEL PAIS.

El empleo es, más allá del concepto natural de trabajo humano que lo define como actividad individual, un fenómeno inscrito, como un aspecto fundamental de la actividad económica, dentro del modo en que se organiza la producción de la sociedad. Podemos definirlo subjetivamente, en efecto, como -- cambio de trabajo por salario en el seno de una relación productiva determinada, y es esta inserción característica la que nos indica la necesidad de ubicar la problemática ocupacional que afrontamos dentro del marco general que ofrece la estructura económica de nuestro país, tratando de establecer las relaciones que existen entre las modalidades adoptadas por los desajustes laborales y el comportamiento efectivo de la realidad circundante.

En este sentido observamos que las características actuales de la economía mexicana reflejan la peculiar situación de un país que, a lo largo de toda su historia reciente, ha debido afrontar el reto de la modernización. Las contradicciones y contrastes suscitados en amplios sectores de la realidad nacional por la acelerada adaptación de las estructuras existentes a las exigencias de nuestro desarrollo, son sus notas más significativas. No sólo encontramos la coexistencia de las más atrasadas y las más modernas técnicas de producción, o de la mayor prosperidad junto a la más extrema pobreza, sino que hallamos también, en íntima relación con lo anterior y como centro mismo de la problemática laboral que nos ocupa, a grandes masas de la población nacional afectadas por el desempleo y subempleo, al lado de obreros y campesinos empleados productivamente. Así, de acuerdo con los cálculos más recientes sobre las características ocupacionales de la población económicamente activa de nuestro país -compuesta por 18 226 000 -

personas<sup>4</sup> -, se estima que el 47% de la fuerza de trabajo nacional se encuentra subocupada<sup>5</sup>, en tanto que el otro 7% está abiertamente desempleada<sup>6</sup>.

Casi 8 millones de mexicanos ocupando puestos con niveles ínfimos de productividad y de remuneración y un millón 400 mil sin oportunidad de conseguir empleo constituye, sin duda, el núcleo de nuestra problemática laboral. Sin embargo, una presentación adecuada de la actual situación del empleo no puede restringirse a la mención de sus magnitudes ínsitas y de la relación entre éstas y el marco económico y social en que se desarrollan, sino que debe hacer referencia también a la forma en que la problemática del Empleo se vincula con las características y niveles de vida de la población mexicana. Esta relación, en efecto, tiene dos sentidos útiles dentro de la descripción real de nuestra situación laboral:

Por una parte, sugiere un marco de ubicación social para la problemática ocupacional en la medida en que el empleo representa para la gran mayoría de la población de un país como el nuestro, la única expectativa de acceso a una actividad verdaderamente productiva -y, por tanto, a los satisfactores necesarios para su bienestar-. Por la otra, los niveles de vida de la población constituyen el marco general en que se establecen las características subjetivas de la fuerza de trabajo, y éstas, a su vez, constituyen una importante variable dentro de los índices de absorción de mano de obra en el mercado laboral -y por tanto, en la definición de la situación ocupacional-. Podemos decir que así como la problemática del Empleo repercute en las condiciones de vida de la población, éstas se reflejan en la problemática del Empleo.

Así, para una comprensión completa del estado actual del problema laboral de nuestro país -de sus dimensiones, de sus efectos, de la orientación y el sentido de las respuestas institucionales vinculadas con él- es necesario que consideremos también los siguientes hechos: que en México, actualmente, dos millones de familias tienen ingresos menores a los diez mil pesos anuales,

<sup>4</sup> Cf. Los datos relativos al volumen de la población económicamente activa de nuestro país (recabados en 1977). Programa Nacional de Empleo, Loc.cit., Vol. I p.25

<sup>5</sup> Ibidem, p. 42

<sup>6</sup> Ibidem, p. 41

considerando que para satisfacer las necesidades mínimas de sus miembros se requieren quince mil<sup>7</sup>; que nuestra población rural, en un 45% tiene una ocupación temporal anual de tres meses como asalariada, con ingresos casi siempre muy inferiores al mínimo legal; que el 25% de nuestra población adulta es analfabeta y sólo el 5% de los niños en edad escolar tienen acceso a la enseñanza primaria; que la gran cantidad de comunidades de menos de mil habitantes que hay en México, en las que se ubica una parte importante de los habitantes de nuestro país, están totalmente aisladas y carecen de los servicios más elementales; que los niveles nutricionales de 40 millones de mexicanos son inadecuados, en un contexto general en el que el 30% de la población más pobre dispone sólo del 10% de los productos agrícolas, en tanto que el 15% más rico consume, directa o indirectamente, el 50% de dicha producción<sup>8</sup>, considerando además, que el 78% de nuestra población infantil, por deficiencias nutricionales, tiene estatura y peso por debajo de lo normal (según los datos consultados, en 1970 morían 25.4 niños de cada mil, cuando, bajo condiciones de nutrición mínimas, este índice debería ser de 12 como máximo)<sup>9</sup>. Estas carencias y contrastes, en cuya enumeración podríamos extendernos aún, no son independientes del panorama general del problema del empleo, pues a través de ellas se manifiestan las limitadas expectativas que debe afrontar una parte importante de nuestra fuerza de trabajo que no podrá integrarse a las actividades productivas más dinámicas. Sobre esta situación, sin embargo, abundaremos más adelante.

Por lo pronto, antes de que abordemos el examen de las condicionantes fundamentales de nuestros desajustes laborales, bastará con tener el siguiente postulado analítico sobre éstos, del que partiremos para iniciar una discusión más profunda sobre sus causas: que, según nuestra opinión, la situa-

<sup>7</sup> Los datos consignados en este párrafo, salvo indicación en contrario, han sido tomados del artículo de Porfirio Camarena Castro, "Racionalización del Sistema Económico", aparecido en la revista *Coyuntura*, Vol. 1, No. 3, julio-septiembre de 1970, editada por la E.I.E.P. Aragón, dependiente de la U.N.A.M. Hacemos constar, asimismo, que corresponden al año de publicación del artículo.

<sup>8</sup>

Cf. Programa Nacional de Empleo 1980/82, Loc. cit., Vol. 1, p. 28

<sup>9</sup>

Cf. Ibidem, p. 27

ción del empleo se define como realidad objetiva en el seno de la relación concreta entre las características dinámicas de la organización productiva de la sociedad y las características cuantitativas y cualitativas de la fuerza de trabajo que, formando parte de la población total, se vincula al desarrollo de las actividades de producción. De este modo, para la descripción que aquí nos proponemos ofrecer sobre nuestra actual problemática ocupacional creemos conveniente partir del examen de las relaciones existentes entre la estructura económica nacional y el empleo, considerando asimismo las que se dan entre el empleo y las condiciones de vida de la población del país. Esto, como señala el Programa Nacional de Empleo, -- "permitirá una mejor comprensión de las estrategias, políticas y acciones propuestas (...) con el fin de garantizar ocupación productiva y adecuadamente remunerada a todos los que la demanden y, con ello, incrementar los niveles de bienestar de las grandes mayorías nacionales"<sup>10</sup>.

Así, el presente capítulo está dedicado a examinar en forma particular las estrategias de desarrollo económico que, comprendiendo el período de 1940 a 1970, generaron las condiciones estructurales de la actual situación laboral. Al prepararlo, pues, nos ha guiado el interés de contar con un punto de referencia que nos permita comprender con mayor profundidad las características propias de la problemática del Empleo a partir tanto de su ubicación relativa dentro del contexto real e institucional en que se inserta, como la función y el sentido de la influencia que ejerce dentro de éste. Por ello hemos puesto la misma atención al analizar las particularidades propias de la estrategia de desarrollo económico adoptada, su marco jurídico y la situación del empleo que la caracteriza.

---

<sup>10</sup> Ibidem, p. 1

1) Características Generales del Modelo de "Desarrollo Estabilizador". Principales Disposiciones de Derecho Económico vinculadas a éste.

En los países en vías de desarrollo que, como el --- nuestro, han debido impulsar durante las últimas décadas la rápida transformación de una economía característicamente tradicional en moderna, la industrialización se consideró por mucho tiempo como sinónimo de crecimiento económico<sup>11</sup>. Es innegable, en efecto, que el esfuerzo modernizador que realizaron, al mediar nuestro siglo, naciones poco avanzadas como México para afrontar las exigencias que planteaba la acelerada evolución de la competencia productiva mundial, operó a través de la implementación de un modelo económico que postulaba al crecimiento del sector secundario como el centro que irradiaría el progreso para todo el sistema y aumentaría los niveles de ingreso nacionales.

Si, por una parte, dentro de dicha estrategia se consideraba que el desarrollo de la planta industrial generaría el suficiente dinamismo como para auspiciar consistentemente la formación interna de capital y la prosperidad integral del aparato productivo, las funciones asignadas a los restantes sectores de la economía estuvieron determinadas, asimismo, por el objetivo central de apoyar el crecimiento del propio estrato fabril. En efecto, la necesidad de contar con las divisas requeridas para las inversiones contempladas por la política -

<sup>11</sup> Para la elaboración de este apartado, en todo lo que concierne a la descripción del modelo de desarrollo vigente en nuestro país desde 1940, así como a las características actuales de la estructura productiva nacional, he consultado a : - Saúl Trejo Reyes, Industrialización y empleo en México, F.C.E., México, 1978, 198 pp., quien ofrece una valiosa discusión de las relaciones entre el crecimiento económico global, el desarrollo del sector manufacturero y el empleo tanto en éste como en los otros estratos de la economía a lo largo de las últimas décadas; además a Leopoldo Solís, La realidad económica de México: retrovisión y perspectivas, Editorial Siglo XXI, México, 1970, Capítulo VII, donde se analiza la problemática ocupacional asociada al modelo de desarrollo aludido así como una interesante reflexión sobre las limitaciones y posibilidades de solución de tales desajustes a partir de una reorientación del crecimiento nacional acorde con las necesidades actuales del desarrollo económico y social de nuestro país; finalmente, hemos recurrido también al estudio que, al respecto, contiene el propio Programa Nacional de Empleo en su primer volumen, llamado Presentación y Diagnóstico. (Loc. cit., XIII + 85 pp.)

gubernamental; de asegurar el abastecimiento suficiente y oportuno de insumos industriales; de disponer de mano de obra barata en condiciones que aseguraran altas ganancias y elevada capitalización para el inversionista; y de consolidar un mercado interno solvente, con mecanismos de comercialización y financiamiento adecuados, brindaron el marco en que dichas funciones se definieron. Así, el sector agropecuario se orientó básicamente hacia la generación de numerario -vía exportación-, la producción de materias primas y la liberación de fuerza de trabajo para la industria. El de servicios, por su parte, convergió en esta estrategia asumiendo, principalmente, las actividades bancarias y mercantiles que agilizaron la dinámica del consumo de los productos industriales y la reinversión, y absorbiendo, además, a la mano de obra que, habiendo sido desplazada de sus actividades tradicionales, no pudo incorporarse a los estratos modernos.

Aquí convendría hacer una llamada de atención respecto al papel que desempeñó el sector agrícola a partir de 1940, ya que es precisamente con Avila Camacho cuando se da giro a la llamada "vía Campesina del desarrollo", tal como se postuló en el sexenio cardenista, y se da franco apoyo a la agricultura capitalista. En efecto, mediante Decreto del 25 de enero de 1941, se precisaron las modalidades con que se repararían las afectaciones ilícitas que, a favor del sector ejidal y en contra de las pequeñas propiedades capitalistas, se realizaron en el régimen anterior<sup>12</sup>. Con esta medida se inicia el abandono de la producción "social" agrícola y se parte hacia el desarrollo acelerado de la producción agrícola privada, cuyo corolario sería la modificación de las fracciones X, XIV, y XV del artículo 27 Constitucional, realizadas en el régimen alemanista mediante Decreto de fecha 12 de febrero de 1947<sup>13</sup>.

<sup>12</sup>Si alguna pequeña propiedad había sido fraccionada ilegalmente, el Estado ofrecía a su dueño una superficie equivalente entre los perímetros irrigados de que disponía. Por su parte, si los ejidos devolvían tierras ilegalmente tomadas del territorio de pequeñas propiedades inafectables, no podría obtener una compensación sino a condición de que hubiera tierras afectables a los alrededores.

<sup>13</sup>Con estas modificaciones se dió origen a las condiciones de existencia de la pequeña propiedad privada y del restablecimiento del juicio de amparo en contra de la privación o afectación agraria de tierras protegidas por certificados de inafectabilidad. A partir de estas enmiendas, la agricultura mexicana creció desmesuradamente, ya que las condiciones del mercado externo, propiciadas por la época de posguerra mundial; la guerra de Corea y la distensión, facilitaron el ingreso de materias primas de origen agrícola al mercado norteamericano.

De esta manera la agricultura capitalista tomó gran impulso -debido principalmente a las condiciones favorables en el mercado externo, particularmente el norteamericano- pero tuvo como efecto el desempleo rural -debido a que este tipo de agricultura utilizó, principalmente, mano de obra estacional. Este crecimiento acelerado coincidió con el auge del sector exportador<sup>14</sup>. Los recursos captados se aplicaron al fomento de las actividades industriales, en la forma y término previstos en la Ley de Industrias de Transformación y la Ley de Fomento a Industrias de Transformación.

Así, pues, dentro del contexto global del patrón de desarrollo económico seguido por el país en tiempos recientes, el crecimiento de la industria ocupaba una posición eminente. Las condiciones del sector, no obstante, eran sumamente frágiles e incipientes al inicio del período a que nos referimos, y sus actividades de poca importancia respecto a los otros estratos de la economía nacional<sup>15</sup>. En tales circunstancias se hacía necesario recurrir a una estra-

<sup>14</sup> Precisamente en el período presidencial de Miguel Alemán es cuando aparece la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, publicada en el -- Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1950. Este ordenamiento legal que "constituye uno de los puntos clave de nuestro derecho económico --- (...), es el punto de partida de un nuevo orden jurídico respecto de las relaciones del Estado con las cuestiones comerciales e industriales y constituye el documento legislativo más importante sobre el intervencionismo del Estado en México..." Véase al respecto el interesante capítulo "Exposición de motivos y Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica", en RANGEL COUTO, Hugo. El Derecho Económico. 1a. Edición. Ed. Porrúa, S.A., México, 1980, pp. 151-155. En este sentido, resulta interesante observar que la Ley aparece precisamente con la intención de estimular la producción industrial hacia el mercado interno, mediante la generación y distribución de bienes de consumo básico, facultando al Estado para ejercer control y vigilancia sobre sus precios. Estrictamente, esta Ley surge como respuesta del Estado a la inestabilidad del mercado interno producida por la Guerra de Corea, ya que, "...los gobiernos de diversos países, particularmente el de los Estados Unidos de Norteamérica, han (habían) puesto en vigor medidas restrictivas a las exportaciones y han (habían) ordenado considerables reducciones a la producción -- con destino a fines civiles." "Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica", en RANGEL COUTO, Hugo. Op. cit., p. 152.

<sup>15</sup> Así, de acuerdo con los datos presentados por Trejo Reyes, en tanto que las actividades de Comercio, Servicios y Gobierno contribuían con el 55.24% del Producto Interno Bruto de 1940 y las de "Agricultura, Ganadería y Servicios" con el --- 20.23%, el sector industrial aportaría sólo un 16.13% en la composición del PIB de este año. (Trejo Reyes, Saúl. Industrialización y empleo en México, F.C.E., México, 1978, cuadro 3, p. 20).

tegia concreta de industrialización que, partiendo de la situación real del aparato productivo, ofreciera a las áreas fabriles las máximas oportunidades de capitalización interna y de expansión, de modo que pudieran cumplirse los objetivos que a ellas se asociaban dentro del esquema general. Dada la poca complejidad de las técnicas requeridas y el monto mínimo de la inversión necesaria para su aplicación inicial, así como por la preexistencia de un mercado interno afín que, aún siendo pequeño en términos relativos se encontraba en vías de expansión, se consideró a la sustitución paulatina de las importaciones de bienes de origen industrial como la política más viable para lograr la formación de una planta fabril lo suficientemente dinámica como para satisfacer las exigencias que planteaba el crecimiento de la economía de nuestro país.

En la aplicación de tal política industrial podemos reconocer dos etapas, de acuerdo con los factores determinantes en la organización y la orientación circunstancial del aparato productivo. Si en la primera, que abarca hasta 1952, el desarrollo de la industria registra en buena medida la influencia directa de condicionantes externos -en función de la necesidad de satisfacer la demanda temporalmente desatendida por la economía de guerra<sup>16</sup>, la segunda etapa responderá a la aparición de una demanda interna relativamente autónoma y con características propias que incidió decisivamente en la deformación del aparato productivo y en la consecuente presentación de desajustes cuantitativos y cualitativos entre éste y la fuerza de trabajo<sup>17</sup>. Examinemos con mayor detenimiento la evolución de este proceso.

---

16

No hay que pasar por alto que, sumándose a las mencionadas limitaciones y posibilidades que la realidad interna del país planteaba a los propósitos de crecimiento industrial, la situación internacional de esta época produjo exigencias coyunturales que, sin duda alguna, influyeron grandemente en la definición de la política de sustitución de importaciones. Así, Trejo Reyes señala que "la segunda -- Guerra Mundial tuvo una influencia importante en el desarrollo de la industria nacional (...) la sustitución de importaciones inicialmente fue el resultado directo de la escasez en la oferta de muchos tipos de bienes, ocasionada por los preparativos bélicos". (Op. cit., pag. 22)

17

En esta segunda etapa de sustitución de importaciones, destacan por su importancia el ingreso de capitales extranjeros y de créditos externos. Esta situación se encuentra íntimamente vinculada a la modernización del aparato industrial del país, a las formas de consumo de las clases medias urbanas y a la reasignación del papel del Estado en la vida económica del país.

En la primera de las etapas mencionadas destacan --- tres fenómenos. Dadas las características de la estrategia de sustitución de importaciones --que avanza naturalmente desde lo menos complejo hasta lo que lo es más, desde los satisfactores terminales e intermedios hasta los bienes de capital--, la dinámica del desarrollo industrial se orientó en un principio, casi exclusivamente, hacia los sectores productores de bienes de consumo final. Así, las inversiones públicas y privadas tendieron a lograr la autosuficiencia respecto a las necesidades en dicho campo, en el que ciertamente se logró una gran diversificación --productiva, pero no a atender sólidamente a la demanda de los bienes de capital -- que la industria naciente requería para su expansión e integración --y que siguió siendo satisfecha a través de la importación<sup>18</sup>-. Aunque en su momento se pensó que la sustitución llevaría hasta la producción nacional de bienes intermedios y de capital, a través de fases sucesivas de ampliación y profundización de la demanda interna, lo cierto es que el proceso giró esencialmente, a lo largo de este período, en torno al consumo final, lo que habría de reflejarse en la aparición posterior --de graves limitantes para el desarrollo armónico de la industria.

Un segundo aspecto relevante de esta etapa es la implementación de la política proteccionista --concebida como un importante instrumento de apoyo para la industrialización--. En efecto, dado que el estímulo a la industria exigía, por una parte, darle fácil acceso a los bienes de capital e insumos que requerían sus procesos técnicos, y, por la otra, proporcionarle un mercado cautivo que absorbiera sus productos e impulsara su diversificación y diferenciación, al desaparecer las condiciones favorables que en este sentido se habían presentado con la retracción de la actividad económica mundial consecuenta a la guerra se consideró necesario proteger artificialmente a la industria naciente de la competencia de las poderosas empresas extranjeras, evitando, asimismo, la salida --de divisas por la compra de bienes cuya producción se iniciaba en el país.

Así, con objeto de vigorizar e impulsar la política proteccionista a la planta productiva nacional, se modificó el párrafo segundo del artículo 131 Constitucional, a efecto de facultar al Ejecutivo Federal "para aumen

<sup>18</sup> Así, la importación de bienes de capital y de equipo y maquinaria pasa de un valor de 28.3 millones de dólares en 1940, a un valor de 194.4 millones de dólares en 1950 --lo que no sólo revela una gran actividad industrial, sino que ésta no --contaba con una sólida oferta interior de los elementos necesarios para la instalación y funcionamiento de la planta productiva en desarrollo. (Trejo Reyes. *Op.cit.* cuadro 5, pág. 21).

tar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, - la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país<sup>19</sup>. Esta modificación constitucional y la expedición de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica,<sup>20</sup> así como la creación de restricciones arancelarias y controles y permisos de importación<sup>21</sup> constituyen, sin duda, las notas más relevantes del marco jurídico de la acción del Estado en la implementación de tal política. Sin embargo, la política en cuestión tuvo un efecto colateral cuya influencia en el desarrollo posterior de la industria y de los mercados nacionales debe subrayarse; al no estar sujetos a competencia alguna, interna o externa, los productores que habían obtenido un permiso de importación tuvieron la posibilidad de acceder a ganancias de tipo monopolístico, además de la de mantener a sus empresas en niveles extremos de ineficiencia productiva. Se creó así un cuadro en el que la creciente concentración del ingreso y de la actividad manufacturera, junto a condiciones que de hecho favorecían la baja calidad y poca integración del aparato industrial, coartaron la realización de los propósitos dinámicos de la sustitución de importaciones e incidieron en la adopción de patrones de producción y consumo inadecuados respecto a la realidad de nuestro país<sup>22</sup> -problema en el que profundizaremos más adelante-.

Finalmente, cabe observar que tanto en esta etapa como en la siguiente, el principal interés de la política económica recayó en el logro de una mayor capitalización dentro de la industria, y no en una mayor utilización de la mano de obra. En lo que al empleo atañía, se consideró que el crecimiento del aparato productivo que se esperaba alcanzar llevaría aparejado un incremento proporcional en la creación de nuevas plazas, suficiente para absorber la cre-

<sup>19</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 28 de marzo de 1951.

<sup>20</sup> Véase supra nota 14

<sup>21</sup> Cf. Trejo Reyes, Saúl. Op. cit., pág. 23

<sup>22</sup> Véase Programa Nacional de Empleo, 1980/82. Loc. cit., Vol. I, Pág. 3

ciente oferta de fuerza de trabajo. Aunque el supuesto de esta estrategia parecía válido, en la medida en que los inicios del proceso coincidieron con un visible aumento en las oportunidades de ocupación para la mano de obra nacional,<sup>23</sup> los resultados, como sabemos, fueron muy distintos a los esperados. Dejemos para los apartados posteriores de este diagnóstico el examen del efecto real que tuvo sobre el empleo el modelo de desarrollo en cuestión -en el que se consideraba como un ingrediente o un medio de crecimiento, más no como uno de sus principales fines-, limitándonos por ahora a seguir presentando los rasgos más sobresalientes con que fue planteado.

Hacia 1953, la política de sustitución de importaciones -que hasta entonces había operado coyunturalmente y a corto plazo- se consolida como la base de la estrategia gubernamental de desarrollo industrial. En esta segunda etapa, es cuando el modelo de "desarrollo estabilizador" adquiere sus rasgos más consistentes. Con el ingreso al país de inversionistas extranjeros -sobre todo en el sector manufacturero- se fortaleció el proceso de industrialización. - En forma complementaria, para mantener el crecimiento o impulsar el proceso de desarrollo industrial se acentuó la participación del Estado en las actividades productivas, la cual, financiada con créditos externos tuvo por objeto ampliar las obras de infraestructura -electricidad sobre todo- y la adopción de actividades industriales en sectores de alta densidad de capital, como la petroquímica y la siderurgia, ya que la iniciativa privada no se atrevía a incursionar en esos campos debido, sobre todo, a la cantidad de inversión.<sup>24</sup> Con el crédito externo, el Estado estuvo en posibilidad de liberar recursos provenientes de recaudaciones fiscales y de aplicarlos, indirectamente y por medio de subsidios y franquicias, al fomento industrial,<sup>25</sup> cualquiera que fuera el origen del capital invertido.

Un aspecto importante del fomento a la inversión privada fue la política fiscal. La Ley del Impuesto sobre la Renta publicada en - -

<sup>23</sup> Cf. Programa Nacional de Empleo 1890/82, Loc. cit. Vol. 1, pág. 2

<sup>24</sup> En este sentido, la modificación al artículo 27 constitucional en materia de petróleo y electricidad, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de enero de 1960, resulta por sí evidente ya que reserva a la Nación la explotación de tales actividades, además que tiene un efecto importante en la sustitución de importaciones.

<sup>25</sup> Además, precisamente el proceso de intervención estatal en este período tuvo como corolario el crecimiento del sector paraestatal.

1954<sup>26</sup> y la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias del 4 de enero de 1955 constituyeron, junto con las medidas arancelarias y el uso de permisos de importación los instrumentos legales más representativos de dicha estrategia. La primera de ellas, tuvo por objeto "...acelerar la reinversión de utilidades permitiendo deducir de la base del impuesto sobre ganancias aquellas reservas que (estuvieran) destinadas a la reinversión"<sup>27</sup> mientras que la segunda tuvo como fin impulsar la inversión a través de la concesión de franquicias fiscales otorgadas a las industrias que, conforme a la misma Ley se consideraran como nuevas o necesarias.<sup>28</sup> En este momento se inicia una nueva etapa en el proceso de industrialización que, partiendo de la dinámica que había contribuido a crear los factores que ya hemos mencionado, coincidiría con la aparición de agudos contrastes dentro de la economía nacional y en los

<sup>26</sup> Esta Ley dispuso exenciones de impuestos al 30% de las utilidades de reinversión. En 1956 se modificó a efecto de eximir del impuesto sobre la renta hasta un 100% de las ganancias distribuibles cuando éstas fueran reinvertidas.

<sup>27</sup> V. PELLICER DE BROOI, Olga. El Llamado a las Inversiones Extranjeras en Sepúlveda, B. et al Las Empresas Transnacionales en México. México. El Colegio de México, 1974. pp. 75-104.

<sup>28</sup> Por los antecedentes de esta Ley es posible comprender la orientación que siguió la política industrial. A partir de la Ley de Industrias de Transformación -- del 13 de mayo de 1941 y de la Ley de Fomento de Industrias de Transformación del 9 de febrero de 1946 se fomentaron las actividades productivas de empresas pequeñas y medianas; pasando después al fomento a la diversificación de la producción manufacturera, por medio de franquicias preferenciales a las empresas dedicadas a la elaboración de artículos no producidos en el país y más adelante -- coincidiendo con el período bélico -- las dedicadas a la producción de bienes de oferta insuficiente en el país. Por su parte, la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias estableció que las exenciones fiscales se otorgarían de acuerdo con la importancia concedida a la actividad industrial y en la medida que se cumpliera con una serie de requisitos complementarios. De este modo se buscaba que los beneficios se otorgaran a las industrias consideradas "nuevas" o "necesarias". La calidad y cantidad de los beneficios estaban condicionados, pues, por la consideración de las empresas -- como, "nuevas", "básicas", "semibásicas" o "secundarias" para el desarrollo industrial del país. En este sentido, se consideraban industrias básicas las que produjeran materias primas, maquinaria, equipo y vehículos que fomentaran las actividades consideradas fundamentales para el desarrollo industrial o agrícola del país. -- Industrias semibásicas se consideraban las que produjeran mercancías destinadas a satisfacer directamente necesidades primarias de los consumidores nacionales, o -- bien que produjeran herramientas, aparatos científicos o artículos que pudieran -- ser utilizados en procesos posteriores de otras actividades importantes. Finalmente, las empresas que no produjeran artículos de los comprendidos en los grupos anteriores se consideraban secundarias.

niveles de vida de los diversos sectores de nuestra población. Para un observador atento, además, los desajustes y diferencias que se presentan en el seno de la realidad harán patentes también las existentes entre ésta y las intenciones que se le asociaban; así, mientras que la estrategia de modernización se sustentaba en la idea de que la producción sustitutiva de importaciones adquiriría la dinámica suficiente para garantizar una independencia creciente del exterior y propiciar un crecimiento económico integral a través de la promoción de nuevas actividades fabriles,<sup>29</sup> la realidad se caracterizará por la tendencia a la producción de bienes de consumo durable y suntuario -conservándose, en general, las deficiencias en materia de bienes de capital y generándose otras nuevas que atañan a los de consumo básico-<sup>30</sup> por el control monopolístico de unas cuantas empresas sobre la mayoría de los mercados nacionales; por las diferencias entre los ingresos de los diversos estratos de la población; por la adopción, en las empresas más dinámicas, de nuevas tecnologías marcadamente distintas de las tradicionales e intensivas en la utilización de capital -en detrimento de una mayor absorción de mano de obra-; por la dependencia del capital extranjero y (paradójicamente, dados los postulados iniciales del modelo) la gran expansión de la industria transnacional,<sup>31</sup> y en suma, como se señala en el Programa Nacional de Empleo, por "la desvinculación, cada vez mayor, entre las modalidades del crecimiento y las posibilidades y conveniencias derivadas de los recursos naturales y humanos existentes en el país".<sup>32</sup>

La evidente eficiencia de esta política para generar

<sup>29</sup>Cf. Programa Nacional de Empleo 1980/82. Loc. cit., Vol. I, pág. 2

<sup>30</sup>Cf. Trejo Reyes, Saúl. Op. cit., cuadro 6 "Elasticidades de crecimiento del sector industrial, 1950-1957", pág. 27

<sup>31</sup>"Durante las dos administraciones anteriores la inversión extranjera había aumentado en un 28.1% y un 26.9%, respectivamente, en el período 1953-1958 lo hizo en 60%, siendo dicha tasa mayor en la industria manufacturera (119.6%) y llegando a representar este tipo de inversiones el 42.5% del conjunto de la inversión extranjera". Cf. Esteban L. Mancilla y Olga Pellicer de Brodi. "La Política Económica" en Historia de la Revolución Mexicana 1952-1960. El Colegio de México. Primera reimpresión. México, 1980. p. 195.

<sup>32</sup>Programa Nacional de Empleo 1980/82. Loc. cit., Vol. I, p. 3

riqueza<sup>33</sup> tuvo, pues, como contrapartida, la incapacidad sistemática para establecer mecanismos que aseguraran su influencia integradora, a través de la difusión o expansión de sus beneficios. En este sentido decimos que la concentración progresiva en la actividad económica fue el fenómeno central en el período a que nos referimos, manifestándose -en la medida en que, por su propia naturaleza, todo proceso de concentración es también un proceso de polarización- tanto en las tendencias selectivas de la producción, la distribución y el consumo, como en las características diferenciales que adquirieron, ya los diversos sectores productivos -no sólo entre sí, sino también en el interior de cada uno de ellos-, ya los distintos grupos sociales.

Una comprensión dinámica de este proceso concentrador, como lo hemos sugerido anteriormente, debe hacer referencia a los efectos reales de las políticas adoptadas durante el primer período del modelo de desarrollo industrial, y entre éstos, principalmente, a las enormes utilidades propiciadas -- con su aplicación, así como al destino que tuvo la riqueza generada. Observemos, -pues, que el régimen de permiso previo a las importaciones establecido en los años de la postguerra, tanto como el hecho de que la concesión de los permisos fuera -- otorgada sólo a aquellas personas que manifestaban planes para iniciar una industria sustitutiva de importaciones, creaban condiciones monopólicas para los productores, en la medida en que les otorgaba una especie de "exclusividad productiva".- Las utilidades generadas dentro de esta estrategia de protección a los mercados industriales eran, en especial para las actividades de sustitución de importaciones, muy grandes. Sin embargo, además de que, en atención a una mayor capitalización, -no aparecieron mecanismos de participación en los beneficios del desarrollo nacional ni para la clase obrera en particular, ni para la clase consumidora en general -pues los incrementos en la producción no se tradujeron en una mejoría sustancial--

---

<sup>33</sup>De acuerdo con los datos presentados por Trejo Reyes (*Op. cit.*, cuadro 6, pág. 27), en el período 1950-1967 el Producto Interno Bruto del país aumentó a una tasa promedio del 6.3% anual (a precios constantes de 1960, pasó de 86 793 millones de pesos a 237 575 millones), en tanto que la producción industrial, en el mismo período, se incrementó en un ritmo superior al 7.8% anual. (Esta información fue tomada por el autor de: Banco de México, S.A., Cuentas Nacionales y acervos de capital; consolidadas y por tipo de actividad económica, 1950-1967, México, 1967).

de la relación salarios-precios<sup>34</sup>, la inversión de esta riqueza se orientó hacia áreas de actividad cuyo objetivo era obtener rápidos y crecientes aumentos en el producto, independientemente de su composición y de su destino, lo cual la vinculó con el consumo de los grupos de mayores ingresos, en detrimento tanto de las clases populares como de la integración del aparato industrial del país.<sup>35</sup>

Para terminar, conviene que abundemos sobre el proceso de polarización que acompañó a la concentración de recursos a que nos hemos referido.<sup>36</sup> Dado que nuestro interés en este punto no radica tanto en establecer la correspondencia abstracta entre ambos conceptos, sino en invitar a advertir la relación directa y esencial que existe entre sus manifestaciones concretas, nos bastará con presentar los aspectos más relevantes de su dinámica, a través del contraste entre los factores que, asociados, la revelan. Así, cabe observar que la consolidación del mercado interno se logró a partir de una creciente desigualdad en la distribución de la riqueza, que afectaba tanto a los individuos como a los sectores productivos,<sup>37</sup> lo que se reflejó no sólo en las diferencias en los potenciales de consumo, sino también en la evolución de los procesos de producción. Estos, como hemos dicho, empezaron a responder a las demandas de los grupos de altos ingresos, apartando sus esquemas de oferta, de capitalización y de inversión de los campos relacionados con la satisfacción de necesidades básicas. En consecuencia con lo anterior, fué desatendida también la producción de los bienes de capital que exigía la propia actividad industrial, lo que incidió tanto en la no integración de la planta productiva -lo que anularía el efecto multiplicador del crecimiento

<sup>34</sup>Cf. TREJO REYES, Saúl. Op. cit., pág. 24

<sup>35</sup>En este sentido, en 1963 se observaba un mayor dinamismo en la relación oferta-demanda para los bienes de consumo duradero y suntuario ("vehículos, muebles, aparatos domésticos"). Cf., asimismo, Programa Nacional de Empleo 1980/82. Loc. cit., pág. 3.

<sup>36</sup>Véase supra, pág. 13

<sup>37</sup>De acuerdo con los datos que aparecen en el Programa Nacional de Empleo, entre 1958 y 1968 la participación en la riqueza de los tres grupos de ingreso más bajo se redujo de 9.59% a 6.46%, en tanto que la de los dos grupos de ingreso más alto pasó de 52.90% a 58.11%, en ese mismo lapso. (En la fuente, la información se presenta en deciles agrupados en bajos (I-III), medios (IV-VIII) y altos (IX-X). - Programa Nacional de Empleo. Loc. cit., Vol. 1, cuadro 4, pág. 55

del sector secundario-, como en que la riqueza generada en la producción de satisfactores terminales se haya dirigido, en buena parte, a la compra de insumos industriales provenientes del extranjero -lo que aumentaba, en lugar de disminuir, la dependencia del exterior y el endeudamiento-. Puesto que el dinamismo del crecimiento económico sólo puede sostenerse a través de un crecimiento proporcional de la inversión, aquél fue conseguido únicamente por las empresas que lograron concentrar más recursos -y que progresarían en abierto contraste con las demás firmas -medianas o pequeñas-, en un marco en el que la salida de divisas o su orientación al consumo suntuario debilitaron la capacidad del Estado para dirigir autónomamente un proceso de industrialización integral que asegurara la homogeneidad del desarrollo.<sup>38</sup> En estas condiciones, el capital extranjero no sólo ingresó al país en forma de préstamo, sino también como inversión directa en las ramas más dinámicas de la actividad industrial, relacionadas con la producción de bienes y servicios -para el mercado interno -lo que condujo, dado el poder tecnológico y financiero -de estas empresas, a una mayor polarización de los mercados y a la deformación de los patrones de consumo-. Consecuentemente, las industrias que habían acumulado mayor poder económico introdujeron nuevas tecnologías que propiciaron, a más de una menor absorción de fuerza de trabajo, una mayor heterogeneidad en la planta productiva nacional -donde las tecnologías tradicionales seguían siendo las de uso más generalizado-. El proceso de concentración, pues, fue configurando un esquema caracterizado por la limitación del dinamismo de la producción a pocos establecimien-

<sup>38</sup> Es interesante observar que esta dinámica de los recursos internos (concentración y transferencia al exterior) influirá decisivamente en el papel que el Estado desempeñó a lo largo del proceso. Al disminuir la capacidad de ahorro e inversión nacionales, verá restringidas sus posibilidades de dirigir a la industrialización de acuerdo con los objetivos generales o integrales que se planteaba en un principio, y perderá autonomía tanto en lo interior como en lo exterior. Señalar esto, -- así sea incidentalmente, no sólo nos procura un principio de explicación sobre el contraste entre las intenciones y los hechos que registramos durante el último período de este modelo (hasta los primeros años de los setenta), sino que nos sugiere que la composición de un Estado fuerte, en nuestro país, tiene como condición necesaria la difusión del bienestar y la alianza con las mayorías.

Sobre este punto puede verse el interesante artículo de Nora Hamilton, Los límites de la autonomía estatal, en Nueva Política, Vol. 1, -ño. 2, abril-junio 1976, pp. 207-28, donde analiza la situación del Estado mexicano a lo largo del período comprendido por el modelo de crecimiento económico a que hacemos referencia.

tos, con escasa participación de mano de obra y orientando a la satisfacción de relativamente pocos miembros de la sociedad, en un contexto económico en el que la evolución de los sectores más beneficiados contribuía sólo a ahondar las diferencias entre éstos y el resto de las unidades productivas, así como las existentes en el seno de la población que se vinculaba, en cuestiones de ingreso o de consumo, a uno u otro de los términos.

Al examinar los fenómenos ocupacionales asociados a las modalidades del desarrollo del aparato industrial que hemos descrito, advertimos que su configuración responde a factores internos y externos -respecto a las actividades fabriles- que la propia estrategia global había contribuido a crear. En efecto, la función central que la industria ocupaba dentro de ésta, no sólo influyó en la orientación particular que adoptaron las actividades en las otras áreas de la economía nacional, sino que también determinó el surgimiento de grandes diferencias entre el dinamismo de su desarrollo y el que se presentó en los sectores agropecuario y de servicios.<sup>39</sup> De este modo, la versatilidad y características de su propia producción y potencialidad inicial de ocupación, así como el debilitamiento relativo que se presentó en los restantes ámbitos, pronto convirtieron al sector industrial -generalmente ubicado en las zonas urbanas- en el polo privilegiado de atracción para la fuerza de trabajo del país. Además, las particularidades del crecimiento de la industria implicaron también la aparición de desequilibrios y contrastes en el seno mismo del sector, que influyeron en su capaci-

<sup>39</sup> Estas diferencias entre la dinámica relativa de los diversos sectores económicos pueden apreciarse en la aportación que cada uno tuvo en la formación del Producto Interno Bruto (PIB) del país, en distintas etapas. Así, en 1950, la contribución relativa de los sectores agropecuario, industrial y de servicios fue de 19.1%, 26.5% y 54.4%, respectivamente; para 1960 fue, en el mismo orden, de 15.9%, 29.2% y 55.9%; para 1970, finalmente, dicho porcentaje fue de 11.6%, 34.4% y 55.1% (a valores constantes). (Programa Nacional de Empleo 1980/82, Vol. I, pág. 66, cuadro T5) Cabe observar que en el sector terciario se incluyen actividades improductivas y, propiamente, estáticas, como las de Gobierno. En este sentido, el porcentaje relativo al sector debe tomarse con suma reserva.

dad de generación de empleo respecto a la demanda en aumento. Esto es, que su desigual desarrollo interno provocó la diferenciación entre empresas medianas y pequeñas, en términos tanto de disponibilidad de capital, capacidad de producción y posibilidad de acceso a los mercados, como de posibilidades de absorción de mano de obra y condiciones en que se ofrece el empleo.<sup>40</sup>

Partiendo, pues, de una situación general en que el sector secundario enfrentaba una demanda progresiva de empleo y su actividad económica interna se concentraba en algunas unidades y ramas que tendían a adoptar procesos de producción en los que intervenían, en alto grado, los recursos de capital -en forma de tecnologías avanzadas- y no al trabajo, se darán las condiciones en que se definen los fenómenos ocupacionales del modelo industrial: sin ser generado en cantidades acordes con las altas tasas de productividad alcanzadas en el sector<sup>41</sup>; insuficiente respecto al crecimiento natural de la población y los volúmenes migratorios de los trabajadores desplazados del campo -fenómeno éste al que nos referiremos más adelante-; cualitativamente diverso en las distintas áreas de actividad, el empleo industrial no respondió a las expectativas que con él se asociaban, en términos de la modernización del país, reflejándose sus deficiencias en las condiciones en que la ocupación se desarrolló en los otros ámbitos de nuestro aparato productivo.

Tales son las características del desarrollo del sector secundario a lo largo de las últimas décadas. El que hayamos decidido analizar las con cierto detenimiento obedece a que, como hemos dicho, la industria ocupaba

<sup>40</sup> Considerando a las empresas como pequeñas o medianas si no ocupan a más de cincuenta personas, y como grandes a aquellas que dan empleo a cincuenta y una o más, encontramos las siguientes diferencias: en 1970, las empresas medianas y pequeñas constituyeron el 95.6% del número total, contribuían con el 16.4% del producto total del sector y absorbían al 31.7% de la fuerza de trabajo industrial. En cambio, -- también en 1970, las empresas grandes, que sólo representaban el 4.4% del número total, contribuyeron con el 83.6% de la producción total y ocuparon al 68.3% de la mano de obra total (Trejo Reyes, Saúl. Op. cit., pág. 134, cuadro 37)

<sup>41</sup> "Durante el período 1965-1970, la tasa anual de crecimiento del empleo en la industria en general fue de 2.3%, mientras que la tasa de aumento en la productividad fue de 5.6%". (Programa Nacional de Empleo 1980/82. loc. cit., Vol. 1, p. 36)

la posición dominante dentro de la estrategia global que nuestro país adoptó para lograr su plena modernización: así, los procesos que se efectuaron en su interior repercutieron mediata o inmediatamente, en la formación de la dinámica sostenida por la totalidad del sistema productivo nacional y, en consecuencia, en la configuración de la problemática del empleo que nos proponemos analizar. Por otra parte, si arriba hemos aludido a la función que cumplieron los sectores agropecuario y de servicios para apoyar y complementar el crecimiento industrial, es preciso que ahora pasemos a examinar su situación interna, para estar en condiciones de comprender tanto su ubicación relativa en la panorámica ocupacional como el sentido de las acciones que se asocian con ellos en materia de empleo.

En relación con el sector agropecuario, la expansión de la agricultura capitalista y el contraste que su desarrollo supuso respecto a la tradicional (llamada de economía campesina), son los hechos más relevantes. Dentro del esquema de industrialización, como sabemos, el sector agropecuario -cuya actividad y desempeño fueron enmarcados por el Código Agrario del 31 de diciembre de 1942- se orientó a cumplimentar las necesidades en materia de mano de obra e insumos baratos, así como a la generación de divisas -a través de la exportación- que pudieran canalizarse a la inversión en los sectores modernos. La influencia del Estado en el campo se dirigió a apoyar, principalmente en términos de financiamiento y de creación de infraestructura, a aquellas actividades que se vinculaban con el logro de tales objetivos, lo que se tradujo en una diferenciación cada vez mayor entre las diversas áreas del sector agropecuario.<sup>42</sup> Por una parte prosperó un tipo de agricultura moderna que, además de utilizar técnicas avanzadas y trabajo asalariado y orientar su producción hacia el mercado, se ubicaba preferentemente en las zonas de riego; por la otra, la agricultura tradicional siguió desarrollándose en pequeñas unidades, generalmente situadas en tierras temporeras, con niveles técnicos rudimentarios, con predominio del trabajo familiar y destinando casi toda su producción al autoconsumo.

La situación del sector y su contribución relativa a la problemática del empleo se definirán a partir de los fenómenos que plantea esta

<sup>42</sup> Ver *supra* p.10. Consúltase además, la Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, la Ganadería y la Avicultura, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1954, y la Ley de Crédito Agrícola, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1955.

coexistencia entre pocas unidades agrícolas de carácter capitalista y comercial y las muy numerosas unidades que no cabe llamar sino de subsistencia.<sup>43</sup> La crisis agrícola que se presenta a mediados de la década de los sesenta es expresión muy significativa de este desequilibrio, que se manifiesta, desde entonces, en una reducción progresiva de la producción agrícola y de la superficie cultivada,<sup>44</sup> en el abandono paulatino de los cultivos básicos<sup>45</sup> y, sobre todo, en el desplazamiento de la población del campo (que se incorpora a la fuerza de trabajo urbana). En efecto, la influencia combinada de las fuerzas externas e internas en el sector somete a la población vinculada a la agricultura temporalera a condiciones de empobrecimiento constante, orillándola a abandonar sus parcelas y buscar otros medios de subsistencia. Esto se traduce, a nivel individual, en la transformación de los antiguos agricultores en jornaleros o asalariados, y, a nivel sectorial, en la absorción paulatina de las unidades de economía campesina por la agricultura comercial.

<sup>43</sup> De acuerdo con una clasificación que considera a los predios agrícolas como de subsistencia si su producción, a precios constantes, no rebasa los \$25,000.00, observamos que en 1950 las unidades de subsistencia -que constituyen el 81.4% del total- contribuyen con sólo un 22.4% y, de la producción agrícola nacional, en tanto que las unidades modernas -que constituyen el 1.0% del total- contribuirían con el 36.4% de la producción. Para 1960, la relación entre el porcentaje de unidades de cada tipo y su porcentaje de contribución productiva es de 84.2% y 21.3% para las de subsistencia, y de 3.3% y 54.3% para las modernas. Finalmente, en 1970 esa relación pasa a ser 78.2% y 15.3% para el primer grupo, y de 9.8% y 69.7% para el segundo. (Programa Nacional de Empleo 1980/82, Op. cit., Vol. 1, cuadro No. 8, pág. 59). Importa notar no sólo las grandes diferencias de productividad entre las unidades de subsistencia y las capitalistas, o en el obvio predominio cuantitativo de aquéllas, sino la disminución en el número de predios de subsistencia -lo que revela un desplazamiento progresivo de los antiguos campesinos y de sus familias hacia el trabajo asalariado-.

<sup>44</sup> La superficie cosechada en 1965 era, en todo el país, de 14 704 000 Has. y su valor fue de 23 493 millones de pesos. Para 1973, se cosechó en un total de 14 476 000 Has., siendo el valor de la producción de 23 007 millones de pesos. Cf. Jorge Cancino y Fernando Rello. "Las desventuras de un proyecto agrario: 1970-1976", en Investigación Económica, Revista de la Facultad de Economía de la U.N.A.M., No. 3, julio-septiembre de 1977.

<sup>45</sup> La superficie cosechada de maíz en 1966 en todo el país fue de 8 287 000 Has. En 1971 se redujo a 7 692 Has., cayendo hasta 6 694 000 Has. en 1975. La superficie cosechada total de frijol, por su parte, pasó de ser de 2 240 000 Has. en 1966, a ser de 1 965 000 Has. en 1971 y de 1 753 000 Has. en 1975. Cf. La Economía Mexicana en cifras, Nacional Financiera, S.A., México, 1978, cuadro No. 11.

-que, a su vez, procura maximizar la producción mediante el empleo de técnicas avanzadas y de la mecanización-. Así, el dinamismo creciente y absorbente de la agricultura moderna, que por sus propias características tiende a limitar las oportunidades de empleo en su seno, coincide con un crecimiento de la población agrícola -"que casi se duplicó durante el período de 1950 a 1970"<sup>46</sup>- que, sin poder obtener del cultivo de su parcela los ingresos suficientes para mantenerse, queda obligada a buscar un trabajo que le permita completar las percepciones familiares. De esta manera se configura un cuadro en el que un número creciente de personas -- procedentes del sector rural tradicional abandona el campo para dirigirse a las ciudades en demanda de empleo y, ya sea por la saturación de los mercados laborales urbanos, ya sea porque carecen de las habilidades y conocimientos necesarios para ser absorbidos en las actividades modernas, se convierten en desocupados. Las magnitudes que ha adquirido este fenómeno de expulsión son verdaderamente alarmantes, y debemos considerar que, en términos reales, representa el aspecto principal en la dinámica de la conformación de los desajustes ocupacionales.<sup>47</sup>

Por su parte la dinámica del sector servicios refleja con particular claridad el estado general de la evolución del aparato económico durante las últimas cuatro décadas. Si, por su propia naturaleza, este sector se va integrando en estrecha relación con las exigencias y limitaciones que plantea el desarrollo de las actividades productivas,<sup>48</sup> el efecto que recibió del modelo de industrialización no sólo se reflejó, estructuralmente, en la gran actividad de --

<sup>46</sup> Programa Nacional de Empleo 1980/82, Loc. cit., Vol. I, pág. 15

<sup>47</sup> Este desplazamiento de la población rural a las ciudades --consecuencia no del aumento en las oportunidades de trabajo en el mercado urbano, sino del deterioro en las condiciones de vida en el campo-- se cuantificó en 1 750 000 de personas entre 1950 y 1960, aumentando en la década siguiente hasta alcanzar una magnitud de 2 750 000 (Programa Nacional de Empleo 1980/82, Loc. cit., Vol. I, pág. 15)

<sup>48</sup> Como sector económico, el de servicios o terciario incluye a todas aquellas actividades que sin ser por sí mismas productoras de bienes, fungen como apoyos imprescindibles de los sectores que, directamente, generan satisfactores: el agropecuario (o primario) y el industrial (o secundario). Dentro de las evaluaciones y programas manejados en la actual administración, por tanto, se consideran incluidas en el sector terciario a "las actividades comerciales, financieras y de transporte, así como los rubros de labores domésticas, hotelería, restaurantes, diversión y administración pública, entre otros" (Plan Básico de Gobierno 1976/1982, --

las áreas relacionadas con la distribución de la mercancía y la intermediación física y financiera entre la producción y la inversión,<sup>49</sup> sino también en la misma -- tendencia a la concentración de los recursos en un número relativamente reducido -- de establecimientos que podemos detectar, según hemos visto, en el conjunto del -- sistema económico de nuestro país.<sup>50</sup>

Pero sus relaciones con los otros sectores no se restringen a los aspectos que arriba hemos esbozado (y que podríamos llamar estructura les). En lo relativo a los avatares de la mano de obra nacional, el sector servi-- cios también desempeñó un papel de gran importancia, en la medida en que recibió a la fuerza de trabajo que, habiendo sido desplazada de sus actividades tradiciona-- les, no pudo incorporarse a las actividades modernas. Este aspecto del sector terciario (que llamaremos dinámico) se tradujo en los contrastes observables en su -- mercado de trabajo: dentro de la población ocupada en el sector, podemos encontrar tanto a individuos que gozan de elevados niveles de ingreso, seguridad en el em-- pleo y altos índices de preparación profesional como a personas con ingresos infim-- os, condiciones de trabajo en extremo inadecuadas y bajísimos niveles de capacita-- ción. En su seno evolucionaron pues, grupos poblacionales estrechamente vinculados con el desarrollo de las actividades más prósperas de nuestra economía, así como -- grupos que, al enfrentar una perspectiva ocupacional respecto a su historia indivi

---

Partido Revolucionario Institucional. Sin referencias sobre la casa editora o im-- presora. México, septiembre de 1975, pág. 134. (El valor documental de este libro radica en que todos los miembros de la comisión redactora han pasado a ocupar pue-- tos directivos en distintas áreas de la administración actual).

<sup>49</sup>La extremada diferenciación interna del sector dificulta hacer investigacio-- nes estadísticas consistentes y válidas para todas las actividades que incluye, -- por lo que hemos decidido tomar un caso representativo. El caso del comercio es -- significativo en este aspecto: su participación en el producto del sector terciario ha aumentado hasta llegar, en 1970, al 59.1% (tomando en cuenta que su partici-- pación en el Producto Interno Bruto, en este mismo año, fue de 31.8%, habiendo si-- do de 31.2% en 1960 y de 31.6% en 1950, en el mismo renglón) Cf. Programa Nacional de Empleo 1980/82, Loc. cit., Vol. 1, pág. 19. Véase también La Ley de la Comisión Nacional de Valores de 1953.

<sup>50</sup>Aquí también resulta pertinente mencionar el caso del subsector más represen-- tativo de todo el sector terciario --el de Comercio--. En 1970, 4.2% del total de -- los establecimientos comerciales concentraba el 70.2% del capital invertido y paga-- ba el 85.7% de las remuneraciones, aunque sólo ocupaba al 38.1% del total de em-- pleados; en cambio, el 95.8% restante poseía sólo el 29.8% del capital invertido y pagaba el 14.3% de las remuneraciones, pero ocupaba el 61.9% de los empleados (Cf. Programa Nacional de Empleo 1980/82, Vol. 1, pág. 19.)

dual, sufrirán la secuela que dicho desajuste trae consigo.

Nuestra distinción entre los aspectos estructurales y dinámicos en la conformación de las características internas del sector terciario, nos permite profundizar en lo anterior, presentando un fenómeno peculiar de gran importancia, que aparece en la interacción de las áreas de actividad relacionadas con la prestación de servicios y los procesos ocupacionales que se le asocian -peculiaridad auspiciada, sin duda, por la variedad de las labores que se desarrollan en él-: la coexistencia de dos ámbitos de relación entre la evolución de la población y la de empleo. Por una parte, un nivel en el que las características concentradoras de la estructura interna del sector determinan, como en los otros sectores productivos que ya hemos analizado, una limitación creciente de las oportunidades de trabajo en las áreas más dinámicas y, en consecuencia, la ubicación de una parte importante de la mano de obra en unidades que por su poca disponibilidad de recursos y su reducida participación en el mercado, no pueden ofrecer condiciones adecuadas en el empleo;<sup>51</sup> por la otra, un nivel donde, dadas las funciones que el sector terciario vino a cumplir en la absorción de la fuerza de trabajo desplazada durante el proceso de modernización de la industria y del agro, la propia población trabajadora crea actividades nuevas -pero en condiciones muy precarias en materia de productividad y remuneración- que aumentan la heterogeneidad en el sector.<sup>52</sup> Se diría que en un caso se trata de un proceso normal donde el efec

<sup>51</sup> Es posible establecer una relación de gran utilidad para la descripción de la situación interna del sector terciario y de los fenómenos ocupacionales vinculados a ella, entre las diversas actividades de servicios y las características laborales de la población que las desempeña: encontraríamos, en primer lugar, actividades desarrolladas por personas que, dada la naturaleza de sus funciones, tienen un alto grado de capacitación y condiciones de trabajo muy adecuadas; entre éstas consideraríamos a las financieras, profesionales, de asesoría técnica y de servicios médicos y asistenciales. Por otra parte, hallaremos también actividades para cuyo desempeño se requiere un mínimo de capacitación y adiestramiento, como es el caso de los servicios de reparación y de transporte. Finalmente, habría un tercer tipo de actividades que no exigen ningún género de capacitación previa, como es el caso de los servicios de aseo, preparación y venta de cierto tipo de alimentos, servicios recreativos y domésticos, y en los que, además de prevalecer condiciones inferiores a las mínimas legales en términos de la calidad del empleo, se ubicaría la mano de obra que no puede encontrar un trabajo productivo y bien remunerado en otros sectores económicos.

<sup>51</sup> Ver supra, nota 43

<sup>52</sup> A falta de datos consistentes sobre la atomización que prevalece en la tota-

to del tipo de actividad son las características ocupacionales individuales, y que en el otro, en un proceso inverso, es el tipo de actividad el que es efecto de las características ocupacionales.

Así, en el sector se genera una extrema diferencia - en términos de los establecimientos o unidades participantes en las actividades -- que incluye, ya que al lado de áreas modernas, con índices elevados de organiza--- ción e ingresos, coexisten las pequeñas unidades familiares o los trabajadores por cuenta propia, con niveles de productividad mínimos. Si una de estas áreas se desar--- rolló en consonancia con las necesidades de los sectores productivos a los que el de servicios, por su propia naturaleza, se vincula, la otra se formó a partir del ingreso al sector de grupos importantes de la fuerza de trabajo desplazada de sus ocupaciones habituales --que se incorporaron en unidades atomizadas, sin ninguna - formalidad, y a quienes, por sus particularidades, resulta prácticamente imposible proporcionar cualquier tipo de estabilidad o prestaciones laborales--.

Hasta aquí la presentación de las características ge--- nerales del patrón de crecimiento económico adoptado por nuestro país en las últi--- mas décadas y de la forma en que las modalidades que introdujo incidieron en la -- configuración de la dinámica reciente del aparato productivo y de la ocupación en su seno. En la medida en que el empleo es un fenómeno esencialmente relacionado -- con el desarrollo de cualquier actividad económica y determinado por la manera en que se organizan éstas, esperamos que lo anterior nos sirva para ubicar a la pro--- blemática ocupacional dentro de su contexto real, así como para apreciar la impor--- tancia relativa de los elementos que han influido en su origen y evolución recien--- te. Nos quedaría por examinar, en lo particular, la situación actual de dicha pro--- blemática y de los aspectos cuantitativos y cualitativos en que se expresan los --

---

lidad del sector, puede ser útil considerar los relativos a su área más representa--- tiva: en el subsector Comercio, "existe una alta proporción de trabajadores por su cuenta y considerados como 'patrón o empleador' (39.7% y 13.8% respectivamente). - En esta actividad es donde se ha observado un mayor número de trabajadores familia--- res sin remuneración entre las actividades urbanas: 4.8% en 1950, 5.3% en 1960 y 11.3% en 1970. Este es el subsector que ocupa una mayor proporción de jóvenes, mu--- jeres y mayores de 60 años. El comercio ocupó en 1970 el 15.9% del total de acti--- vos entre 12 y 19 años, 13.5% del empleo femenino y el 10.0% de los activos con 60 años o más. En ese mismo año, el 15.4% de los ocupados en el comercio carecía de - instrucción primaria y sólo el 15.4% tenía educación media y superior. Finalmente, se estima que la subocupación afectaba al 31.0% de activos en el comercio". (Pro--- grama Nacional de Empleo 1980/82, Loc. cit., Vol. 1, pág. 41)

desajustes que la integran. Antes de abordar esta cuestión, sin embargo, me gustaría que nos detuviéramos a recapitular en torno a lo que va dicho, para destacar algunos de los resultados iniciales de esta investigación que serán de gran importancia para comprender, cuando lleguemos a ello, las estrategias y las acciones -- contempladas por la política de empleo.

En primer lugar, quisiera hacer algunas consideraciones sobre la interpretación o el significado de las magnitudes estáticas de la problemática del empleo. En páginas anteriores hemos mencionado que el 47% de la fuerza de trabajo nacional está afectada por la subocupación, en tanto que otro 7% lo está por el desempleo abierto, y que para nosotros, por su gravedad y contundencia, éstos son los hechos centrales de la realidad laboral de nuestro país. Sin embargo, sólo en un sentido descriptivo y casi puramente estadístico puede decirse que nuestra problemática ocupacional se restringe a tales hechos: al analizar someramente los avatares de la mano de obra dentro del proceso de desarrollo económico reciente, hemos observado cómo aquella obedecía a la dinámica adquirida por el aparato productivo y cómo, a lo largo del período estudiado, la aparición de diversos fenómenos estructurales condujo al creciente rezago de la fuerza de trabajo -- pues ni se generaba empleo en cantidades acordes con la demanda de él, ni las plazas que se creaban reunían las condiciones mínimas para absorber satisfactoriamente a la población que las demandaba. En este sentido decimos que lo verdaderamente relevante en los desajustes ocupacionales no es tanto la población marginada del trabajo productivo -- que, más que constituir los problemas, los refleja -- sino las propias características de un modelo económico concentrador que planteó las condiciones en que el desempleo y el subempleo evolucionarían. Este enfoque, en el que consideramos a las magnitudes estáticas o poblacionales en su relación con las causas orgánicas que las ha producido, nos permite llamar la atención sobre un aspecto -- fundamental en el diseño de las acciones administrativas destinadas a afrontar los desequilibrios ocupacionales: la naturaleza estructural de la problemática del empleo.<sup>53</sup> Pronto recurriremos a este concepto.

<sup>53</sup> Nos decidimos a subrayar aquí la importancia de este factor en la medida en que el Programa Nacional de Empleo reconoce expresamente que la estrategia global que propone implica una reorientación del modelo de crecimiento seguido por nuestro país en los últimos tiempos (Loc. cit., Vol. I, pág. IV de la Introducción). -- Conviene, pues, que advirtamos que las acciones y los propósitos particulares rela

La consideración estructural de nuestra realidad ocupacional y de las anomalías en que se manifiesta ofrece un marco de ubicación relativamente completo y consistente para la comprensión de la problemática del empleo. Al incluir en el concepto de ésta tanto a las dimensiones y características de la fuerza de trabajo desplazada como a la organización económica en que tal fenómeno se ha presentado, tenemos, en efecto, una representación más amplia y exacta de los procesos ocupacionales que observamos al analizar el crecimiento nacional reciente. Es preciso, sin embargo, que a esta visión -que podría llamarse fija o abstracta- agreguemos la consideración de la forma activa y concreta en que los desequilibrios se fueron generando en la interacción de los diversos sectores del aparato productivo y en las modalidades que aquélla imprimió a la evolución de la mano de obra: junto a su naturaleza estructural, debe subrayarse también la naturaleza dinámica del problema del empleo. Repasemos, pues, las características del patrón de desarrollo que siguió nuestro país en las últimas décadas y la influencia que éste ejerció en la configuración de la situación laboral que afrontamos, con el fin de destacar los motivos por los que, en general, nuestro crecimiento económico no se tradujo en los empleos requeridos en calidad y en número.

Nuestra hipótesis ha sido que, en términos dinámicos, el factor fundamental en la aparición de los desajustes ocupacionales fue la atención preferente que se le otorgó al desenvolvimiento industrial, creyendo que su crecimiento habría de resultar suficiente para impulsar el desarrollo integral de los demás sectores productivos. Con este propósito, según hemos visto, se implementaron una serie de medidas destinadas a crear las condiciones en que se pudiera lograr una rápida expansión de las actividades fabriles y de las áreas modernas de la economía. Dentro del sector secundario se recurrió principalmente, a una política sustitutiva de importaciones respaldada por medidas proteccionistas, en tanto que se brindaba un apoyo firme y persistente a la agricultura capitalista y se auspiciaba el crecimiento de las actividades más versátiles del sector servicios. Notemos, pues, que aun cuando el objetivo final de este modelo fuera la moderniza---

---

clonados con la absorción directa del rezago poblacional y la elevación de los niveles de remuneratividad y productividad de los puestos de trabajo, se integran a una directriz global que persigue una transformación cualitativa del desarrollo y de los objetivos a que éste sirve.

ción integral del aparato productivo, el método que postulaba para lograrlo era, -- de hecho, el fomento diferencial a aquéllos ámbitos que pudieran adaptarse con mayor facilidad a las nuevas exigencias. Sabemos que este tránsito del crecimiento sectorial y local al crecimiento global e integral --o por decirlo así, de los medios a los fines-- nunca se logró completamente<sup>54</sup> y que, por el contrario, lo que se presentó fue una elevada concentración en el control de los recursos y de los mercados por parte de unas cuantas empresas, con el consecuente debilitamiento y dispersión de las restantes (y mayoritarias) unidades productivas. Para nuestra descripción dinámica de la problemática del empleo este proceso intrasectorial de concentración y polarización que generó el modelo industrial en toda la economía --reviste la mayor importancia, pues creemos que los desajustes ocupacionales tienen por causa inmediata el desplazamiento progresivo de la población empleada en las actividades tradicionales ante el empuje expansivo y acaparador de los establecimientos más prósperos, que, asimismo, tanto por su número reducido como por sus características productivas, no pudieron absorber totalmente a la oferta de trabajo emergente: las unidades que, por su gran número, empleaban a la mayor parte de la mano de obra, no podían ni retenerla ni brindarle condiciones adecuadas de productividad y remuneración, pues carecían de acceso a los estímulos oficiales y a los mercados; las pocas que, por sus recursos y apoyos, podían ofrecer empleo suficiente y satisfactorio, no lo hacían, pues basaban sus procesos de producción en el uso intensivo de capital (en forma de tecnología y mecanización) y de mano de obra especializada.

Junto a ésta, que hemos llamado causa inmediata, cabe señalar la existencia de una causa mediata de la problemática del empleo, manifiesta en la dinámica intersectorial que observamos durante el período a que nos --

---

<sup>54</sup>Es difícil precisar cuáles fueron las causas que impidieron lograr los objetivos finales del proyecto de modernización integral a que nos hemos referido, cuando es posible aludir a la multitud de factores diversos no sólo en naturaleza, sino también en ubicación histórica. Para nuestros propósitos, sin embargo, no es imprescindible una explicación al respecto, bastándonos con señalar los hechos que, a contrapelo de las intenciones, realmente se presentaron. De todos modos, es interesante observar cómo el proceso concentrador coincide con el cambio en el papel del Estado en el desarrollo económico nacional: si, durante la época de Cárdenas --que es cuando se plantearon las características generales del modelo industrial que examinamos-- el Estado se concibe como un ente activo e integrador en la evolución del aparato productivo, en la época de Alemán --en que las tendencias polarizadoras aparecen expresamente-- el Estado adopta una posición estática o pasiva respecto a las orientaciones de nuestro crecimiento. (Véase supra, nota 38)

hemos venido refiriendo. En él, según se ha visto, el desarrollo industrial fue el objetivo dominante, al cual se supeditó la evolución de las actividades que se realizaban en los otros sectores. Esta correlación no sólo se tradujo en la orientación que le fue imprimida al crecimiento agrícola o a las áreas vinculadas con la prestación de servicios, sino también en otras medidas de política económica como los diferenciales de precios entre los productos del campo y los industriales, el establecimiento de mecanismos de comercialización acordes con los requerimientos del sector secundario y, sobre todo, el volumen y destino del financiamiento gubernamental.<sup>55</sup> que motivaron una elevada transferencia de recursos hacia las actividades fabriles y los mercados urbanos. Al fortalecimiento de la industria y, en general, al impulso a la modernización de la estructura económica, se aunaba, pues, la subordinación de los sectores tradicionales de la agricultura y los servicios, por lo que no es extraño que hayan aparecido notables diferencias entre la productividad y el dinamismo de aquella y lo que paralelamente se presentaba entre las otras áreas del aparato productivo nacional: así, la industria y las ciudades, más en virtud de las precarias condiciones prevaletientes en los otros ámbitos que de la efectiva necesidad y demanda de la mano de obra migrante, se convirtieron en poderosos focos de atracción para contingentes cada vez numerosos de la fuerza de trabajo afectada por las nuevas modalidades y a los que, sin embargo, no lograron absorber suficientemente.<sup>56</sup> Dentro del contexto que ofrece la dinámica intersecto--

<sup>55</sup> Para lo relativo a la política económica del Gobierno Federal durante este período, cfr. los trabajos de José Luis Reyna ("Estado y autoritarismo") y de Francisco López Cámara ("Sobre el sistema político y el desarrollo") aparecidos en Nueva Política, Vol. 1, núm. 2, abril-junio 1976, pp. 75-98 y 181-192, respectivamente. Además, Programa Nacional de Empleo 1980/82, loc. cit., Vol. 1, pp. 8-11.

<sup>56</sup> La absorción de la fuerza de trabajo dentro del aparato productivo depende fundamentalmente de dos factores: el primero, desde luego, es que se generen suficientes empleos para ocupar a la mano de obra; el segundo es que ésta posea las habilidades y conocimientos específicos requeridos para poder desempeñar los puestos. Así, la insuficiente absorción por los sectores modernos de los trabajadores desplazados de sus actividades habituales tiene una de sus condicionantes en el hecho de que esta población no posea ciertas características cualitativas que le permitan integrarse a aquéllos. Me decido a llamar la atención sobre esto porque muestra con gran claridad el contexto real de uno de los propósitos dinámicos de las acciones de capacitación y adiestramiento, en términos de la adecuación cualitativa entre la fuerza de trabajo y el aparato productivo.

rial del aparato productivo, pues, los avatares de la mano de obra pueden resumirse como sigue: expulsión de la población ubicada en el sector rural no-comercial, dificultad de ubicarse en la industria, reubicación de esa misma población en actividades informales y subocupativas (principalmente en el sector servicios) o en la abierta desocupación. Esta persistente acumulación de la población que no pudo integrarse a los estratos modernos al abandonar los tradicionales y que, en consecuencia, se vio marginada de un trabajo que le diera acceso a un bienestar mínimo, constituye, sin duda, el cuerpo o núcleo de nuestra actual problemática ocupacional<sup>57</sup>; su traducción en términos estadísticos, para 1978, era: 8 millones de subempleados, 1 millón 400 mil desempleados.

---

<sup>57</sup> Con respecto al fenómeno de migración interna se estima que entre 1950 y 1970 alcanzó un volumen de cuatro millones y medio de habitantes, y se calcula que, en 1974, de cada 100 personas que incrementaron la población rural, 7 emigraron a las ciudades. (Cf. Programa Nacional de Empleo 1980/82, Vol. 1, pág. 32)

Aunque aquí sólo nos importa analizar junto a las causas orgánicas de la problemática del empleo, sus manifestaciones locales, conviene que señalemos que los mismos problemas estructurales que determinan la movilidad interna de la fuerza de trabajo, contribuyen a la expulsión de personas que, en busca del empleo y de las mejores condiciones de vida que en nuestro país no pueden encontrar, emigran al extranjero, principalmente hacia los Estados Unidos. El bracerismo, a diferencia de la migración interna de la mano de obra, no se traduce en presiones sobre los mercados de trabajo nacionales, pero si no por su efecto, por su origen, podemos considerarlo también como uno de los aspectos más graves de nuestra situación ocupacional.

Dos preguntas han guiado el análisis que hasta aquí hemos hecho: ¿cuál es el trasfondo real de la problemática del empleo? y, ¿cuál es la relación entre dicho trasfondo y la estrategia de crecimiento económico postulada y promovida por el Estado?. Para la primera ya estamos en condiciones de ofrecer una respuesta más o menos consistente: la heterogeneidad estructural del aparato productivo<sup>58</sup> y la dinámica intersectorial e intrasectorial que la acompañó constituyen el contexto en que nuestros problemas ocupacionales se desarrollaron. En efecto, la transformación de una economía marcadamente tradicional en moderna que perseguía el Estado a través del modelo de crecimiento adoptado, no pudo realizarse sin crear agudos contrastes en las condiciones en que se realizaban las diversas actividades, lo que afectó decisivamente a la abundante mano de obra que se ubicaba en las áreas menos favorecidas,<sup>58</sup> y, así, de nuestra investigación se desprende que en la base de los desajustes entre la oferta y la demanda de trabajo están las peculiares desigualdades en y entre los distintos niveles del aparato económico nacional: el progreso de la industria y el estancamiento de la agricultura, la riqueza en las ciudades y la pobreza en el campo, la prosperidad de pocas unidades productivas y la debilidad de las numerosas unidades restantes, la coexistencia entre tecnologías avanzadas y métodos rudimentarios, entre los estratos moder-

“La heterogeneidad estructural se caracteriza por la coexistencia, dentro de cada actividad económica, de unidades productivas con muy distintos niveles de eficiencia entre sí, manifestándose en marcadas diferencias entre los estratos modernos y los marginales o tradicionales y la presencia de una gama de situaciones intermedias. Aunque esta heterogeneidad se da entre distintos sectores productivos, importan especialmente sus efectos dentro de cada rama de producción, en la que dichas diferencias son el resultado de la supervivencia de distintas formas de organización y señalan la coexistencia de distintos modos de producción.

<sup>58</sup> En este sentido, Trejo Reyes escribe en la introducción a su libro sobre el empleo industrial que “México se enfrenta hoy a la problemática propia de una economía moderna sin haber resuelto plenamente los problemas de una economía tradicional” (Op. cit., pág. 11), agregando después que es esta dualidad la que subyace a las grandes desigualdades en materia de empleo y distribución del ingreso (Op. cit., pág. 159). Además quisiera hacer notar que también para la actual administración la solución al problema del empleo se postula, en última instancia, como “La incorporación de toda la población trabajadora a estratos modernos de las distintas ramas de actividad económica” (Programa Nacional de Empleo 1980/82. Loc. cit. Vol. 11, -- pág. 65) Véase infra, nota 122

nos y los rústicos, componen, según nuestra opinión, el marco objetivo en que se ubica la problemática del empleo.<sup>59</sup> El concepto de ésta, pues, debe incluir no sólo los fenómenos poblacionales en que naturalmente se expresa, sino también el contexto estructural en que se origina. La definición objetiva del problema del empleo puede ser repetida ahora, confiando en que en ella se descubrirán los elementos -- que hemos manejado a lo largo de nuestro análisis: es el desajuste resultante de la interrelación dinámica entre las características cuantitativas y cualitativas de las plazas de trabajo en el aparato productivo (demanda de mano de obra) y las características cuantitativas y cualitativas de la población que, en un momento dado, pretende ocuparlas (oferta de mano de obra). Más adelante nos detendremos a analizar con mayor amplitud la situación actual de esa interrelación.

---

<sup>59</sup> Podemos decir que la dinámica de la problemática ocupacional se concentra en tres grandes fases: parte del desplazamiento de los sectores tradicionales por los sectores modernos de la economía: sigue con la migración de la población que se ocupaba en las actividades menos favorecidas hacia las áreas más dinámicas; finalmente, la incapacidad de absorción satisfactoria por parte de éstas y la consecuente transformación de esa fuerza de trabajo en desempleados y subempleados completan el ciclo. Simplificando aún más el proceso, podemos observar que, además de la restringida potencialidad de ocupación de las ramas modernas -- dado su número total en relación con la oferta de trabajo, y sus características productivas --, encontramos a unidades económicas que no pueden retener a quienes están integrados a ellas y a una población móvil que no puede ubicarse adecuadamente en los mercados a los que emigró. Ahora bien, partiendo de estos elementos, ya podemos establecer una relación preliminar entre la situación del empleo y algunas políticas estatales que la afrontan. Me refiero concretamente a la orientación modernizadora de ésta. (Véase supra, nota 53): por una parte, se trataría de lograr que la población móvil fuera absorbida en los estratos modernos, para lo que se contemplan tanto acciones tendientes a ampliar la capacidad de ocupación del sector secundario, mediante el apoyo integrador a la pequeña y mediana industria (Programa Nacional de Empleo 1980/82. Loc. cit., Vol. II, pág. 65), como acciones de formación profesional para dotar a la mano de obra de los conocimientos y habilidades que -- faciliten su incorporación a las actividades evolucionadas (ibidem, pág. 68). Por la otra, se trataría propiamente de modernizar los sectores tradicionales (tanto los rurales como los urbanos informales) mediante acciones que tiendan a elevar su productividad y el bienestar en su seno, con el objeto de que retengan en condiciones satisfactorias a la población ocupada en ellos, (ibidem, pág. 67). Se trataría, en suma, en lo que respecta a los propósitos particulares de las acciones contempladas por la política de empleo, "de orientar las prioridades del crecimiento a través de apoyos sectoriales y regionales selectivos y formulando y aplicando políticas tendientes a revitalizar y reorganizar las formas tradicionales de actividad en sectores urbanos y rurales y a lograr la ampliación de la capacidad de absorción de mano de obra en los estratos modernos" (ibidem, Vol. II, pág. 27)

En cuanto a la segunda pregunta consideramos que para responderla sería oportuno insistir en algunos puntos que, aunque fueron mencionados con anterioridad, su repetición nos resulta necesaria para establecer la relación que tratamos de deducir; aquella que se da entre la situación del empleo en México y el modelo de desarrollo económico postulado por el Estado. Así, partiremos del supuesto que para llevar a cabo la industrialización del país, la actividad del Estado se ha caracterizado por un progresivo intervencionismo económico. Este proceso -básicamente condicionado por circunstancias internas y externas- ha tenido su más fiel reflejo en las disposiciones legales que, a manera de instrumentos, ha utilizado el Estado para proteger y fomentar directa o indirectamente la naciente industria nacional. Las medidas legales adoptadas dentro de la estrategia de industrialización -la sustitución de importaciones- revelan la existencia de condiciones favorables y desfavorables a las que ha debido responder a fin de llevar a cabo este proyecto.

Así, a partir de 1940 la demanda del mercado norteamericano permitió la exportación de productos agrícolas y minerales -algodón y minerales no ferrosos sobre todo- lo que trajo consigo la generación de divisas, cuya aplicación final sería el fomento al sector industrial. Sin embargo, este crecimiento del sector agrícola se caracterizó por altos índices de desempleo rural ya que, de acuerdo a la modificación de las fracciones X, XIV y XV el artículo 27 -- constitucional, se favoreció la expansión de la agricultura capitalista, al uso intensivo de bienes de capital y a la utilización de mano de obra estacional. La industria, por su parte, fue estimulada a producir bienes que pudieran sustituir paulatinamente las importaciones que ingresaban al país. De ahí la publicación de leyes como la de Industrias de Transformación y la de Fomento de Industrias de Transformación.

La importancia que se concedió a este sector industrial, por otra parte, sin embargo, se presentó con diversas modalidades. La restricción de las exportaciones por parte de los Estados Unidos motivada por la gue-

# TESIS DONADA POR D. G. B. - UNAM

39

rra de Corea, impulsaron vigorosamente la política sustitutiva de importaciones -- postulada al inicio de 1940, debido a la dificultad de abastecimientos de materias primas, equipos y productos manufacturados para el mercado nacional). La modificación del artículo 131 constitucional y la expedición de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica respondieron --dadas las condiciones de su época-- a la intención del Estado de llevar a cabo la modernización económica a toda costa. El proteccionismo al sector industrial y al mercado interno, aparecen como las notas más relevantes de este período.<sup>60</sup> Al agotarse las condiciones bélicas que permitieron el crecimiento de la economía mexicana, se pensó que la estrategia más viable para proseguir el desarrollo industrial en el país sería la creación de un mercado interno más dinámico mediante el incremento de la capacidad de consumo y la orientación del aparato productivo hacia la generación de productos de consumo básico. Se buscó la estabilización de los precios, la libertad cambiaria, el -- control de la inflación y en general, la protección a la capacidad de consumo y el fomento a la producción --esta última mediante alicientes a la inversión--. En cuanto al consumo, la política gubernamental centró su acción, sobre todo, en la estabilización de los precios. Esta política de estabilización de precios --postulada -- con la finalidad de sostener el valor adquisitivo de los salarios-- tuvo como medidas colaterales el subsidio a empresas públicas y el sostenimiento del valor de la moneda.<sup>61</sup> Por otro lado, con objeto de proteger el consumo, se reformó la Ley Orgánica del artículo 28 constitucional en materia de monopolios, facultando al Estado a sancionar el acaparamiento de bienes de consumo básico.<sup>62</sup> El fomento a la inver--

---

<sup>60</sup> Con el mismo propósito de protección al mercado interno, el 29 de diciembre de 1953 se publicó la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados. Este dispositivo legal se expidió para acabar con las trabas que oponían las Entidades Federativas a la libre circulación de las mercancías y al comercio interior.

<sup>61</sup> "Sin embargo, esta estrategia, que intentaba responder a las circunstancias del momento, si bien permitió un crecimiento de la producción interna, provocó, -- sin embargo, la agudización, a la larga, de los problemas distributivos y de empleo, marginando con ellos a importantes sectores de la población. La tasa de crecimiento del gasto público sufrió una contracción." CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa en México, 2a. edición, INAP, México, 1975. El Estado intervino directamente en el mercado de productos, a través de la Compañía Exportadora e Importadora de México, S.A. (actualmente CONASUPO) y la labor de fiscalización ejercida por la Dirección General de Precios.

<sup>62</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1952.

sión privada fue, en términos generales, la característica principal de la política económica, conservándose la subordinación de los sectores primario y terciario al sector industrial.

Con la intención de orientar la producción agrícola hacia el consumo interno y para apoyar la política de precios, con fecha 31 de diciembre de 1955, apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Crédito Agrícola, cuya finalidad sería la de asegurar la continuidad del crédito al campo, estableciendo la descentralización del Banco Nacional de Crédito Agrícola.<sup>63</sup> En forma complementaria, la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias de 1955 y la Ley de Impuesto y Fomento a la Minería del 10. de enero de 1956, tuvieron como objeto estimular las inversiones y reinversiones en dichos sectores. El Estado orientó la mayor parte de sus inversiones a educación, infraestructura (electricidad, transportes e irrigación) y petróleo.<sup>64</sup>

Hacia 1960, el rasgo más característico de la política económica fue la creciente participación del sector público en la economía, lo cual, permitió la orientación de ésta de acuerdo a los intereses globales del Estado. En efecto, "para mantener el crecimiento y llevar adelante el proceso de industrialización, se necesitó una mayor participación del Estado en las actividades productivas con objeto de ampliar las obras de infraestructura, electricidad en particular, y de abrir brecha en sectores de alta densidad de capital, como la petroquímica o la siderurgia, en los que el capital privado se mostraba reticente a extender sus actividades."<sup>65</sup> Debido a lo incipiente del ahorro interno y a la polí-

<sup>63</sup> El papel del sector agrícola dentro de esta política resultó de la mayor importancia. El agotamiento de las expectativas de crecimiento económico propiciadas por la guerra de Corea y, simultáneamente, el aumento de las presiones inflacionarias y la reducción de las oportunidades de exportación provocaron la devaluación del peso frente al dólar en 1954. Con la devaluación, los productos agrícolas mexicanos fueron colocados en forma más competitiva en el extranjero, significando un aumento apreciable de divisas que fueran destinadas -directa o indirectamente- al desarrollo industrial.

<sup>64</sup> Véase la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1958, así como su Reglamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 1959.

<sup>65</sup> PELLICER DE BRODI, Olga y MANCILLA L. Héctor, *Op. cit.*, p. 27. Por tal motivo, con fecha 20 de enero de 1960, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la

tica de fomento a la inversión y a la reinversión de capital, el Estado debió financiar su actividad con empréstitos del exterior y, por consiguiente, del aumento de la deuda externa. Así, sin duda, la nota más característica de esta etapa es la intervención directa y vigorosa del Estado.<sup>66</sup> Por otra parte, la política de sustitución de importaciones "pasó, de una etapa relativamente sencilla de sustitución de bienes intermedios y de capital."<sup>67</sup> Del análisis de las condiciones estructurales y legales con que operó esta nueva etapa, hablaremos en el siguiente capítulo.

En esta parte de nuestra explicación consideramos haber respondido a la segunda pregunta que orientó nuestro análisis. Según pudimos observar, durante todo el período 1940-1970 el Estado asumió un papel consciente y activo -al incrementar paulatinamente su capacidad de iniciativa y de organización económica- en la actividad económica nacional a través de la adopción de medidas concretas, y por ende tuvo un desempeño importante en la conformación de la

---

reforma al artículo 27 Constitucional en materia de petróleo y electricidad, con objeto de señalar como facultad exclusiva del Estado la explotación de la petroquímica básica y la producción o generación en energía eléctrica.

<sup>66</sup> Este proceso paulatino de la intervención del Estado que caracteriza esta etapa tuvo como resultado el incremento del Gasto Público, la planificación económica y el crecimiento del sector paraestatal. En este contexto, la creación de la Secretaría de la Presidencia en 1958, la creación de la Comisión Intersecretarial, mediante Decreto del primero de marzo de 1962 -con objeto de planificar el Gasto Público- y la expedición de la Ley para el Control de las Inversiones y patrimonio Federales de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal -productoras de bienes y servicios para el mercado -con el fin de que la Administración Pública Centralizada ejerciera mayor control sobre los recursos que manejan las entidades paraestatales- tuvieron como fin regular y establecer límites legales a este proceso. En cuanto a las importaciones del sector público, y dentro de la política sustitutiva de importaciones de 1959 se creó el Comité de Importaciones del Sector Público, a fin de regular y establecer las características cualitativas de los bienes importados por el Gobierno Federal.

situación ocupacional actual. Un rápido vistazo a las etapas y períodos en que distinguimos y diferenciamos la política de industrialización adoptada por el Gobierno nos muestra que, a partir de la consolidación política del país en 1940, el Estado puso en práctica una política económica que podría resumirse en los siguientes aspectos: a) Endeudamiento interno y externo (como medida de impulso a la modernización económica, dada la situación de la inversión interna); b) Creciente déficit presupuestario (como instrumento de fomento indirecto -mediante la creación de infraestructura y servicios públicos- a la naciente industria nacional); c) Protecciónismo a la industria interna (como medio de consolidación de la planta productiva); y, d) Política tributaria flexible (como estímulo a la inversión y reinversión de capital). Dentro de este panorama la polarización económica que caracterizó tal política ha condicionado y conformado a la actual problemática del Empleo. En lo que sigue, pues, nos referiremos con mayor detalle a ésta y a las respuestas institucionales que se le asocian.

Por su propia naturaleza, el fenómeno del empleo -- sea que se le considere individualmente o que se le considere socialmente-- no -- puede comprenderse sino partiendo del concepto de trabajo humano y del de las condiciones materiales en que se realiza. Si, por ejemplo, reflexionamos un momento -- en nuestra idea de aquél, advertimos que en ella se mezclan dos nociones distintas: por una parte, la labor individual, la actividad personal que efectúa el empleado -- y, por la otra, el sitio o puesto en que la desempeña y el cometido que su tarea -- tiene dentro de la organización global del proceso productivo en que participa. -- Asimismo, cuando consideramos al empleo en su dimensión más amplia, como fenómeno -- nacional, implícitamente nos referimos a una relación específica entre la pobla--- ción que está en condiciones de incorporarse a la actividad económica (o población económicamente activa) y el propio aparato productivo en el que ha de ubicarse. Pa -- ra simplificar nuestra comprensión de los dos factores que intervienen en la confi -- guaración del fenómeno del empleo podemos hablar del trabajador, por un lado y del trabajo. por otro.

Sin embargo, aunque sean formalmente distintos, los -- dos aspectos a que hemos hecho referencia no pueden entenderse por separado. En -- realidad, es imposible que los encontremos disociados, pues siempre que hablamos -- de trabajo nos referimos, aunque sólo sea virtualmente, a un cierto elemento que -- lo desempeña, así como cuando hablamos del trabajador aludimos también, implícita-- mente, a la labor que realiza o a las características productivas de su actividad. El concepto de empleo pone de manifiesto la interrelación fundamental entre ambos -- términos, y, en este sentido, al referirnos a la problemática ocupacional pensamos en un desajuste entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo que aisladamente no sólo no hubieran podido producir, sino que, como tal, sería simplemente incom-- prendible. No podríamos hablar de falta de empleo en abstracto, por ejemplo, sino -- que al hacerlo consideramos conjuntamente, de un modo u otro, al volumen de solici-- tantes y a las escasas oportunidades laborales que se les presentan. En otros tér-- minos, decimos que el fenómeno del empleo es una resultante de la interacción diná -- mica entre la población económicamente activa de un país y las plazas de trabajo -- que, en un momento dado, están a disposición de ésta. Cuando esta interacción se --

logra completa y suficientemente, el mercado laboral se encuentra en equilibrio -- y éste es, sin duda, un indicador muy importante de la salud económica y social de una nación-. Cuando, en cambio, tal relación es deficiente y adversa, hablamos de desajustes ocupacionales, los que se expresan, como sabemos, en un rezago cada vez mayor de la fuerza de trabajo que o no pudo encontrar empleo en absoluto, o el que se le presenta produce, apenas, un ingreso precario e irregular. En este sentido, en el Programa Nacional de Empleo se señala que "la inadecuación entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo (...) se expresa en los graves problemas de desocupación y reducidas tasas de participación",<sup>68</sup>

Dentro de nuestra concepción inmediata del problema del empleo, pues, se mezclan varios factores que es preciso distinguir para tener una visión más sólida de los mecanismos a través de los cuales se genera. Si, para decirlo esquemáticamente, las magnitudes de la desocupación y subocupación no hacen sino reflejar los desajustes estructurales que las producen, éstos, a su vez, deben analizarse con detenimiento para no prejuizar sobre la importancia relativa que tiene cada uno de sus niveles. Es usual, por ejemplo, que al pensar sobre las causas directas de nuestra conflictiva situación laboral se atribuya un peso determinante al crecimiento poblacional y a la presión excesiva que ésta ejerce sobre el aparato productivo. El elemento demográfico, sin embargo, carece de valor por sí mismo y sólo se traduce en un rezago ocupacional en determinadas condiciones, cuando la demanda paralela es insuficiente. Pasemos a analizar objetivamente (ésto es, relacionamente) nuestra actual problemática ocupacional.

A lo largo de este trabajo hemos sostenido que los diversos fenómenos que se presentan en la interacción que determina las características de un mercado laboral pueden agruparse en dos aspectos principales: a uno de ellos, que estaría asociado con la suficiencia de oportunidades de trabajo respec-

---

68

Programa Nacional de Empleo 1980/82, Loc.cit., Vol. I, pág. 41

to a los volúmenes de la mano de obra, lo calificamos de cuantitativo; al otro, -- vinculado con las características y habilidades de la oferta y las condiciones y -- requisitos funcionales de la demanda, lo calificamos de cualitativo. En un caso, -- tanto en lo que se refiere a las plazas disponibles, consideramos a la unidad como un todo homogéneo, mensurable estadísticamente; en el otro, en cambio, aludimos a uno u otro de los términos como un agregado heterogéneo de individuos, cada uno de los cuales presenta diferencias específicas respecto a los otros, y es a partir de sus coincidencias generales que los evaluamos. La problemática ocupacional de nuestro país, en efecto, se observa no sólo en el contraste entre los puestos de trabajo generados y los requeridos para absorber a la población que se incorpora al mercado de trabajo, sino también --y con igual vigor-- en el sentido de la deficiente calidad de los puestos y su falta de concordancia con las características que posee la mano de obra disponible. Al primero de estos aspectos puede calificársele -- de propiamente ocupacional, en tanto que al segundo lo denominaríamos, en términos reales, como el nivel productivo de la problemática del empleo.<sup>69</sup> En lo que resta de nuestra descripción causal de los desajustes laborales nos guiaremos por esta clasificación.<sup>70</sup>

<sup>69</sup>De acuerdo con lo que se señala en el Plan Básico de Gobierno 1976/1982 del Partido Revolucionario Institucional, entenderemos por productividad "la eficiencia del sistema económico para generar bienestar compartido, esto es, eficiencia para incrementar simultáneamente la creación de riqueza y su adecuada distribución". (Op. cit., p.35. En la cita de referencia señalamos cuál es el valor documental de este Plan). Esta definición destaca el aspecto particular o activo del concepto aludido, pareciéndonos que ha de completarse con la consideración de las condiciones que hagan factible el propósito que expresa, definiendo estructural o globalmente al mismo. En este sentido diremos que el aspecto productivo del fenómeno del empleo, de manera general, se relaciona con la adecuación dinámico-funcional entre la fuerza de trabajo y el aparato productivo, y que su ámbito es la cualitatividad de la Interacción de la oferta y la demanda de mano de obra total de una nación.

Me parece oportuno mencionar, además, que aunque usemos el adjetivo ocupacional, en sentido lato, para designar lo vinculado al empleo, como sinónimo de laboral, en sentido estricto será usado para calificar la relación cuantitativa entre la fuerza de trabajo y el aparato productivo, entre el volumen de los solicitantes y el número de plazas disponibles. Como esta última acepción, salvo obvio sentido en contrario, será sólo empleada en el primer inciso del segundo apartado de este capítulo, creo que esta advertencia es suficiente para evitar posibles confusiones. (Véase infra, nota 79).

<sup>70</sup>Es preciso advertir, sin embargo, que si la distinción entre los aspectos --

Consideremos, en primer lugar, las tendencias generales de la relación entre el aparato económico y la población trabajadora en lo referente al aspecto cuantitativo de los desajustes laborales que afrontamos.

El punto de partida para analizar las causas inmediatas de los bajos niveles de ocupación de la mano de obra y el consecuente rezago -- de una parte cada vez mayor de ésta se encuentra en la persistente inadecuación de la relación oferta-demanda que se presenta en los mercados laborales de nuestro país a lo largo de las últimas décadas. En este sentido cabe observar que entre 1950 y 1970 la población trabajadora creció a un ritmo anual de 3.4%, mientras que la tasa de absorción de mano de obra sólo alcanzó, en el mismo período, un 2.5% -- anual promedio,<sup>71</sup> señalándose así un déficit según el cual el 1.1% de la nueva oferta se vería virtualmente excluida del empleo productivo. De acuerdo con las -- proyecciones hechas para los años que corren, tal relación no sólo no ha mejorado, sino que se espera que la absorción anual promedio de fuerza de trabajo descienda -- en una décima,<sup>72</sup> conservándose el mismo porcentaje de incremento poblacional.<sup>73</sup> De --

---

cuantitativos y cualitativos del empleo nos es útil para la descripción causal de la dinámica de nuestra situación laboral, difícilmente podría prestarnos los mismos servicios si nos refiriéramos a los efectos directos en que se expresan los -- desajustes respectivos. Sería inexacto, en efecto, considerar que al hablar de insuficiencia de oportunidades de empleo tratamos de entender los orígenes del desempleo en particular, o, en el otro caso, que al referirnos a la deficiente calidad de los puestos disponibles nos concentramos en el ámbito específico del subempleo. Una misma persona puede ser -- y de hecho lo es, a lo largo de su vida, cesante o subempleado. Considérese, pues, que la distinción que proponemos es adecuada con fines expositivos en un panorama global, aludiendo a la dinámica configurativa de la problemática del empleo, pero no es justificado limitar su acepción a los -- efectos poblacionales de ésta.

<sup>71</sup> Programa Nacional de Empleo 1960/62, Loc. cit., Vol. I, pág. 21

<sup>72</sup> Ibid., p. 21

<sup>73</sup> CASO, Andrés. The employment policy as an objective of development in México, México, 1971, p. 7

acuerdo con los datos presentados por Andrés Caso,<sup>74</sup> las insuficientes oportunidades de ocupación arrojaron. Únicamente dentro del lapso comprendido entre 1950 y 1970 un rezago de aproximadamente 170,000 solicitantes, mientras que el déficit esperado en la relación oferta-demanda para la actual década es de alrededor de 250,000 plazas. Aún cuando los cálculos señalados pueden considerarse conservadores (a demás de que en ellos no se han incluido las magnitudes acumuladas ni el elevado porcentaje de empleos informales), bastan para demostrar las dimensiones de un problema que tiende a agravarse.

Así, pues, lo primero que salta a la vista al examinar la evolución reciente del binomio oferta-demanda de fuerza de trabajo es la diferencia, cada vez mayor, entre el número de plazas requeridas y el de las efectivamente creadas. Sería ingenuo pensar que la razón inmediata de este fenómeno radica en el crecimiento natural de la población que se observa a lo largo de este período, pues existe una evidencia que echa por tierra tal hipótesis: el Producto Interno Bruto alcanzó en nuestro país un sorprendente incremento anual del 6.6% entre 1950 y 1970, y del 5.1% entre 1970 y 1978,<sup>75</sup> más que duplicando el que demostró, según se ha dicho, el de la absorción real de mano de obra, siendo también, por otra parte, muy superior a los índices con que creció la oferta en el mismo lapso. En otras palabras, se puede decir que a pesar de desarrollarse con el suficiente dinamismo como para generar empleo suficiente, el aparato productivo nacional "no tuvo las características adecuadas para crear ocupación a un ritmo compatible con las altas tasas de crecimiento económico alcanzadas,"<sup>76</sup> para así, afrontar la pre---

<sup>74</sup>"The population increase, seen as a whole, will also provide an increase in the labor force; this has been growing at a rate of 3.4% from 1950 to 1968, that is, from the 6,055 thousands there were in 1940, by 1970 there were 15,694 thousands. On the other hand, the projections of the population represent an increase in the labor force of 18,968 thousand workers for 1975, and 22,432 thousands for 1980, which means that there will be an average increase of 3.5%". (CASO, Andrés, -- Op. cit., p. 8)

<sup>75</sup>Programa Nacional de Empleo 1980/82, Loc. cit., Vol. I, cuadro 16

sión que ejercían los solicitantes de empleo.

En efecto, al analizar el contexto en que se desarrolló nuestra problemática ocupacional advertimos que el factor que condicionó y determinó la dinámica seguida por aquélla fueron las propias orientaciones adoptadas por el sistema económico, limitando el acceso generalizado al trabajo productivo de la mano de obra nacional. El elemento demográfico, ciertamente sólo operó de modo complementario, dando contenido a un proceso al que sin haber creado de un modo directo, expresa<sup>77</sup> como hemos señalado arriba, el rezago poblacional, las magnitudes del desempleo y el subempleo, no son, hablando con propiedad, la quintaesencia de los desajustes laborales; únicamente son su reflejo más grave. Al reflexionar sobre las causas de la inadecuación cuantitativa entre la oferta y la demanda de trabajo, es preciso, pues, que concentremos nuestra atención en las características con que se desarrolló el aparato productivo durante la gestación de tal fenómeno. La pregunta que en este sentido nos haremos es, ¿por qué a partir de 1950 se presenta una progresiva reducción en la capacidad de generación de empleo?

La respuesta a la anterior interrogante ha sido virtualmente presentada en el inciso precedente, donde discutimos las notas más significativas del modelo de crecimiento seguido por nuestro país en tiempos recientes así como la influencia que éste tuvo dentro de la configuración de los procesos ocupacionales. Nos parece, en efecto, que la característica tendencia a la concentración y a la polarización que distingue el desarrollo nacional posterior a la Segunda Guerra Mundial determinó también, en lo esencial, la creciente ineficiencia del sistema económico para crear las plazas de trabajo requeridas para la oferta relativa. Como no es necesario repetir lo que ya se ha dicho en el lugar correspondiente sobre el modo en que evolucionaron tales tendencias, me limitaré a insistir sobre dos enfoques del desajuste que considero muy importantes. En primer lugar, -- desde una perspectiva que podríamos denominar estática, la contracción progresiva de la demanda de mano de obra aparece asociada con las desproporciones sectoriales, regionales y tecnológicas detectables en el país a todos los niveles, en un proceso en el que las políticas económicas de los gobiernos en turno jugaron un papel -

<sup>77</sup> Dentro de las acciones que contempla la actual administración para afrontar el problema del empleo se encuentran, sin duda, algunas dirigidas a incidir tanto en el volumen como en la distribución de la población de nuestro país. Así, en la estrategia general diseñada al respecto se articulan una política demográfica y --

muy importante en términos de protección y estímulo.<sup>78</sup> Así, encontramos que, por una parte, el mayor dinamismo productivo se encuentra en unas cuantas empresas que evolucionaron en abierto contraste con las restantes, lo que significa, evidentemente, una reducción importante en las posibilidades de ocupación dentro de cada uno de los sectores: si son pocas las unidades que pueden ofrecer empleo remunerador, dada su eficiencia productiva, son muchas las que sobreviven precariamente ante las exigencias de un mercado moderno y activo sin poder brindar a sus trabajadores niveles de bienestar adecuados, ni absorber, por sus limitaciones económicas, a la nueva oferta laboral. Además, en la medida en que, dadas las condiciones de que partió el esfuerzo modernizador, el crecimiento del aparato productivo se orientó a lograr un rápido aumento en el valor generado (pues la industrialización exige, sobre todo en un país en el que la planta existente era tan raquítica, índices amplios de capitalización que permita sostener la inversión en este campo), las actividades más prósperas operaron precisamente sobre la base del uso intensivo de tecnologías ahorradoras de salarios, esto es, excluyentes del aprovechamiento efectivo y generalizado de la mano de obra disponible, lo que incidió también en la restricción creciente en la generación de empleo. A nivel global, pues lo que se ve tras los desajustes cuantitativos del mercado de trabajo nacional es la prosperidad en un reducidísimo espacio de la demanda y el estancamiento de la mayor parte de las empresas que podrían incrementar ésta. Donde podría ubicarse la fuerza laboral se utilizan procesos productivos que limitan la absorción real; donde las características productivas permitieran un uso mayor del factor trabajo no se puede vencer la competencia ventajosa de las pocas firmas que concentran los recursos. De ahí la diferencia que hemos señalado entre el incremento del valor y el incremento en la absorción de mano de obra, y consecuentemente también, la que existe

---

otra de asentamientos humanos -que, a su vez, están estrechamente relacionadas.- Al respecto, consúltese la Ley General de Asentamientos Humanos. (Cf. Programa Nacional de Empleo 1980/82, Loc. cit., Vol. II, pp. 77-78). No obstante, es preciso distinguir entre la índole de estas políticas (a las que expresamente se califica de organizativas, *Ibid.*, p. 77) y las que están destinadas a afrontar los aspectos estructurales del problema. En un caso se trata de operaciones dirigidas a atacarlo a través de sus manifestaciones, y en el otro a través de sus condicionantes esenciales.

<sup>78</sup>Cf. Programa Nacional de Empleo 1980/82, Loc. cit., Vol. I, pp. 8-11 y 21-24. Es muy interesante también conocer las ideas con que Muñoz Ledo justifica históricamente que, en su momento, se haya adoptado la estrategia de desarrollo que condujo a resultados tan discutibles. V. Muñoz Ledo, Porfirio. "Sistema para el desarrollo independiente", en Nueva Política, Vol. I, núm. 2, abril-junio 1976, pp. 273-282.

entre la capacidad de la demanda y la presión de la oferta de fuerza de trabajo.

Hay, sin embargo, un enfoque adicional para considerar las deficiencias cuantitativas a que nos hemos venido refiriendo. A éste le llamaremos dinámico, y para presentarlo es preciso que revisemos el concepto mismo de desajuste laboral. Pensemos un momento en la forma en que se manifiesta la diferencia entre los puestos de trabajo requeridos y los creados: aparece a partir de la comparación defectiva que se da entre un conjunto de solicitantes y un conjunto de oportunidades ocupacionales, dentro de un ámbito al que hemos denominado mercado laboral. Detectamos la inadecuación precisamente cuando el primer conjunto es significativamente mayor que el segundo, en un momento dado y dentro de un contexto real. No se trata, pues, de un aumento poblacional en abstracto, ni de la contracción o el estacionamiento de las dimensiones de la demanda en el aparato productivo aisladamente, sino de una presión concreta sobre un mercado determinado, en condiciones precisas. En el caso de nuestro país, un examen somero del proceso de formación de las deficiencias cuantitativas en materia de empleo revela que, en términos reales, el contraste establece en el seno de los mercados urbanos, entre la presión que --- ejerce la mano de obra migrante, procedente de los sectores tradicionales, y la incapacidad de los estratos modernos para absorber a todos los solicitantes. Así, aún cuando las dimensiones absolutas de la oferta de fuerza de trabajo (o población económicamente activa) se mantuvieran estables, la concentración de ésta en áreas de actividad restringidas juega un papel de primer orden en la aparición del fenómeno deficitario. Tal situación, como hemos visto al analizar las orientaciones que siguió tanto a nivel intrasectorial como intersectorial el aparato productivo en las pasadas décadas, no se debe a un aumento efectivo de la demanda (pues de haber sido así el mercado laboral hubiera evolucionado equilibradamente) sino a las malas condiciones que preveían en los restantes ámbitos de actividad ---sobre todo en el rural tradicional--- y al consecuente abandono de éstos por parte de la fuerza de trabajo que se ubicaba en ellos, que se dirigió a los sectores modernos y a las ciudades en busca de mejores niveles de vida.<sup>79</sup> Dinámicamente, pues, el aspecto cuantitativo de la problemática del empleo, halla su contexto específico en la polarización de la mano de obra procedente de los estratos tradicionales hacia los mercados urbanos, más favorecidos. Consideramos que este fenómeno ocupa el lugar intermedio

<sup>79</sup> Véase supra pp. 31 y 32

en el proceso que va de la heterogeneidad estructural a la formación concreta del ejército de desempleados y subempleados -compuesto, fundamentalmente, por las personas que emigraron hacia las áreas prósperas de la economía nacional, sin poder encontrar ocupación productiva en ellas-.

Para terminar, quisiera señalar la existencia de un segundo factor de importancia para la definición del nivel cuantitativo de la problemática del empleo. Al analizar a ésta en su aspecto dinámico, advertimos que la aglutinación de la oferta de trabajo en unos cuantos mercados influye considerablemente en la incapacidad de los sectores modernos del aparato productivo para absorber generalizadamente a los solicitantes. Este fenómeno se relaciona con las tendencias polarizadoras del sistema económico de nuestro país, que conducen, por una parte, a concentrar los recursos de todo tipo en unos cuantos sitios, y, por la otra, paralelamente, a debilitar y estancar el desarrollo de las áreas restantes. En tales condiciones, la población ocupada en los estratos más afectados afronta tanto la presión del empobrecimiento constante como el estímulo de las mejores posibilidades de vida que priva en las ciudades, terminando por emigrar a ellas. Detengámonos en este punto; cuando un contingente numeroso de la mano de obra procedente de los sectores tradicionales presiona a los sectores modernos en busca de empleo. Ya hemos examinado por qué las áreas atrayentes no pueden absorber satisfactoriamente el exceso de oferta que se les presenta, pero, indudablemente, el problema cuantitativo no se reduce aquí a la insuficiencia de oportunidades laborales respecto al volumen de la fuerza de trabajo, sino que incluye también otra dimensión tan importante como la anterior; esto es, paradójicamente, la insatisfacción de la demanda de fuerza de trabajo debida a la falta de trabajadores capacitados para desempeñar los empleos efectivamente existentes en los mercados modernos. En efecto, como una parte importante de la mano de obra que se concentra en las actividades evolucionadas no cuenta con los conocimientos y habilidades necesarios para ocuparse en ellas, resulta que, en el marco concreto de esa interrelación fundamental (auspicada por el propio sistema económico) entre fuerza de trabajo tradicional y plazas de trabajo modernas, los desajustes cuantitativos no se reducen al déficit de puestos, sino que se extienden hasta el déficit de trabajadores (calificados). Pero esta faceta, que roza ya con el aspecto cualitativo de la problemática del empleo en nuestro país, será tratada con la debida amplitud en el apartado siguiente. Por ahora sólo quiero subrayar que una política congruente en

materia de ocupación no sólo debe considerar los problemas relativos a la insuficiencia de empleo, sino también lo que arriba he llamado la paradójica insuficiencia de mano de obra capacitada<sup>80</sup> -tomando en cuenta, desde luego, la orientación central de la dinámica productora de los dos aspectos del problema (cuya principal manifestación es la polarización poblacional y la saturación de los mercados laborales modernos)-.

#### B) ASPECTOS CUALITATIVOS DEL PROBLEMA DEL EMPLEO.

El problema del empleo en nuestro país puede describirse, en general, como la inadecuación cuantitativa y cualitativa entre la mano de obra nacional y los puestos de trabajo disponibles en la totalidad del sistema económico. Simplificando sus elementos básicos, se puede decir que tal desajuste, en los que se refiere al comportamiento del aparato productivo, consiste en que -- "ni se generan todas las plazas necesarias para ocupar a los solicitantes de empleo, ni las condiciones de las que se ofrecen encuentran contrapartida siempre en las características de dichos solicitantes"<sup>81</sup>. Aunque ya hemos examinado las condicionantes fundamentales de esta doble apariencia, es preciso que pasemos a considerar con más detenimiento los factores que intervienen en la conformación de las características de la oferta de que se ha hablado arriba, determinando el comportamiento subjetivo de la fuerza de trabajo. Aquí no nos importa tanto, en consecuencia, la relación inmediata, directa, entre la población y los sectores productivos a que se dirige en busca de ocupación (pues ya nos hemos referido a ello en el apartado anterior), sino un momento previo a la incorporación de la mano de obra en el mercado laboral: aquél en que se establecen las cualidades generales, conocimientos y habilidades, con que los oferentes de trabajo ingresan a la actividad produc

<sup>80</sup> En este aspecto de la realidad inciden, en una de sus vertientes, las acciones de capacitación y anejeamiento contempladas por la actual administración. Véase infra, pp. 97, 98, 99 y nota 145.

<sup>81</sup> Programa Nacional de Empleo 1980/82, Loc. cit., Vol. I, p. 24

tiva. Estas constituyen una de las variables más importantes para comprender las modalidades y los efectos resultantes de la interacción entre la oferta y la demanda de trabajo que subyace al fenómeno del empleo, y, por tanto, su comprensión es básica para entender la naturaleza de los desajustes ocupacionales que afronta la actual administración.

Al respecto tenemos en el Programa Nacional de Em-

pleo que:

En cuanto a los aspectos de calidad de la oferta de mano de obra, los grandes rezagos sociales originados en el agudizamiento de la inequitativa distribución del ingreso y la riqueza, han condicionado, en forma diferencial, las características de los individuos que actualmente están incorporados o se están incorporando a la actividad económica y les han restringido, a su vez, el acceso a mejores niveles de bienestar. (...) Todo ello no es independiente del patrón de crecimiento seguido, sino que es, en parte, consecuencia del mismo, en un juego de interacciones que han llevado a una distorsión en la localización social y regional de los esfuerzos tendientes a mejorar las condiciones de vida y bienestar de la población.<sup>C2</sup>

En efecto, las carencias en materia de nutrición y salud que podemos advertir en grandes núcleos de la población mexicana, la desvinculación entre la educación y la actividad económica -aunado a niveles generales de educación sumamente bajos-, así como la gran concentración de servicios en unas cuantas áreas, han incrementado el número de personas con deficiencias en capacidad física, habilidades y hábitos para el trabajo organizado.

En el aspecto nutricional, evidentemente relacionado con la aptitud del individuo para incorporarse en forma eficiente en cualquier proceso productivo, existen aún serias deficiencias en el país, que se pueden apreciar en especial en zonas donde coinciden también otros muchos elementos de malestar.<sup>83</sup> Los efectos de este problema son, de modo trágico, particularmente visibles

<sup>C2</sup> Ibid., p. 27

<sup>83</sup> En este sentido, es conveniente observar que existen grandes diferencias entre los niveles nutricionales de las áreas rurales y los de las áreas urbanas. Así,

en la población infantil, donde la desnutrición hace estragos. Como muestra de sus magnitudes consideremos una de sus manifestaciones más patentes, las altas tasas de mortalidad: en 1970 se estimaba que de cada mil niños en edad preescolar, 26.4 morían por deficiencias nutricionales - cuando bajo condiciones alimentarias mínimas, este índice debería ser de 12 muertes por millar a lo más.<sup>64</sup>

Estrechamente asociado con el factor nutricional se encuentra el de la salud, en el que si bien se han logrado avances considerables - en los últimos años, siguen apreciándose graves insuficiencias, tanto en el aspecto curativo como en el preventivo. Así, aunque ha disminuido la mortalidad en general, aún hay una gran incidencia de enfermedades asociadas con carencias alimentarias y de servicios esenciales, como el agua potable. Por otra parte, es evidente que la distribución de los servicios médicos y sanitarios resulta inequitativa y - que existen muchas zonas y amplios estratos sociales sin acceso a atención de cualquier tipo, y, por lo tanto, "millares de gentes para quienes la enfermedad sigue significando imposibilidad de incorporación a la actividad o, cuando menos, serias restricciones para una participación plenamente productiva."<sup>65</sup>

En lo que respecta a la educación por principio cabe señalar los altos niveles de analfabetismo que afectan a más de 6 millones de mexicanos, quienes representan casi la quinta parte de la población mayor de 15 años, y los amplios rezagos educativos que implican que el índice de escolaridad promedio en nuestro país sea inferior a los cuatro grados - siendo en el medio rural de 1.5 grados.<sup>66</sup> A pesar de que el esfuerzo nacional en materia educativa ha -

---

se calcula que el 40% de las familias que vivían primordialmente de la agricultura, en 1970, estaban por debajo del mínimo nutricional aceptado (2,750 calorías y 80 gramos de proteínas totales), mientras que las familias no agrícolas por debajo de dicho mínimo eran sólo el 26% (Instituto Mexicano del Seguro Social, Memoria Estadística, 1977, cuadro No. 5). Por otra parte, según una encuesta del Instituto Nacional de Nutrición, en el área rural se tiene un consumo promedio de 56.2 gramos de proteínas totales por día, en tanto que en la urbana es de 70.7 gramos, en una dieta más diversificada.

<sup>64</sup> Cf. Programa Nacional de Empleo 1980/82, Loc. cit., Vol. I, p. 27. Véase también supra, p. 10

<sup>65</sup> Ibid., p. 29

<sup>66</sup> Plan Nacional de Educación, Secretaría de Educación Pública, México, 1977. - Cit. en el Programa Nacional de Empleo 1980/82, Loc. cit., Vol. I, p. 30

sido muy relevante a lo largo de los últimos años, éste no siempre ha poseído la orientación, características y contenido más adecuados, de acuerdo con las necesidades del desarrollo nacional. Así, la expansión cuantitativa implementada para atender a una población escolar en rápido crecimiento así como al rezago acumulado, no ha correspondido una expansión cualitativa que permitiera dar a la educación un contenido diferenciado para dirigirla, tan amplia como satisfactoriamente, a grupos e individuos con características distintas, en consonancia con su realidad geográfica, cultural y económica propia. Esto, aunado a las demás deficiencias mencionadas, constituye un obstáculo vigoroso para la adquisición rápida y consistente de las habilidades y conocimientos específicos que son necesarios para el desempeño productivo de un empleo. En este sentido cabe señalar que aún cuando en los últimos años se ha concedido mayor atención al aspecto de preparación para y en el trabajo, subsisten problemas de desvinculación entre las actividades propiamente académicas y las destinadas a la capacitación, lo que no hace sino expresar el hondo y casi crónico divorcio entre el sistema educativo nacional y los requerimientos efectivos del desarrollo de nuestro país. En consonancia con lo anterior observamos, finalmente, que el panorama actual de la capacitación en México

se caracteriza por la existencia de enfoques y recursos fragmentarios, la falta de capacidad profesional para atenderla, la proliferación de centros, institutos y academias de calidad cuestionable, la presencia de esquemas escolarizados poco flexibles, la desvinculación con las necesidades reales del aparato productivo y, en general, la dispersión, parcialidad e insuficiencia.<sup>67</sup>

Aunque hasta aquí sólo hemos revisado de un modo somero los factores que podrían denominarse internos respecto a la configuración de las características subjetivas de la fuerza de trabajo (nutrición, salud y educación), nuestro examen podría abarcar también numerosos elementos condicionantes externos -como vivienda, ingresos, seguridad social, servicios públicos, etc.- que

---

<sup>67</sup>Programa Nacional de Empleo 1980/82, Loc. cit., Vol. I, p. 31. Conviene señalar que el párrafo citado termina con las siguientes palabras: "Hacia la solución de estos problemas se orientan las disposiciones legales establecidas recientemente y las respuestas administrativas correspondientes", (refiriéndose, desde luego, a la creación de la U.C.E.C.A.).

intervienen, de un modo u otro, en este aspecto.<sup>88</sup> De acuerdo con los objetivos de este trabajo, sin embargo, basta con que retengamos que las condiciones que debe afrontar una parte importante de nuestra mano de obra respecto a su habilitación integral para incorporarse al aparato productivo son tan precarias como adversas. Si en el aspecto nutricional y el sanitario, tan estrechamente relacionados con la capacidad física y mental del individuo para desarrollar eficientemente cualquier actividad, el panorama es desolador, las deficiencias y contrastes en materia educativa condenan (no hay palabra más exacta) a la fuerza de trabajo afectada -dadas las características de los modernos mercados laborales y la relativa sofisticación de las actuales técnicas productivas- a la exclusión permanente de aquellas áreas de actividad que le permitirían el acceso a mejores niveles de vida. La situación es tal, en efecto, que muchos trabajadores entran irremediamente en una especie de desfasamiento progresivo respecto a los requisitos de la demanda de mano de obra, lo que se traduce, finalmente, en la anulación virtual de sus posibilidades de encontrar un empleo remunerador y formal dentro del aparato productivo. El desajuste laboral no radicaría aquí tanto, como se ve, en la falta de oportunidades como en la falta de habilidades; esto es, su origen es cualitativo y no cuantitativo.

Arriba he hablado de desfasamiento para aludir a la inadecuación cualitativa entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo; me gustaría insistir sobre esta idea, que me parece básica para comprender la actual problemática del empleo. En primer lugar, es importante observar que el marco en que se desarrollan los desajustes a que nos estamos refiriendo reproduce las orientaciones que descubrimos en el crecimiento reciente de nuestro país y en la polarización que les es característica. Así no sólo puede ocurrir que "las dificultades del sistema para superar las deficientes condiciones de vida de grandes núcleos de la población se hacen evidentes, especialmente, en las áreas rurales y las zonas marginadas de los centros urbanos,"<sup>89</sup> sino también que el mismo sistema, paralelamente, ha alcanzado un notable éxito en cuanto a la modernización y el desarrollo de ---

<sup>88</sup> Al respecto pueden consultarse los excelentes trabajos sobre la realidad de nuestro país, tanto en lo económico como en lo social, que ha publicado la Secretaría de Programación y Presupuesto en el año de 1979.

<sup>89</sup> Programa Nacional de Empleo 1980/82, Loc. cit., Vol. I, p. 72

otras zonas, aunque menos extensas. Lo fundamental no radica en uno u otro de los extremos aisladamente, sino en su coexistencia, puesto que, si, en términos demográficos, tales diferencias y contrastes producen por necesidad una gran movilidad poblacional, que avanza desde las regiones menos favorecidas hacia las más prósperas, en términos laborales se manifiestan en un fenómeno axial respecto a la configuración de la problemática del empleo: la concentración de la fuerza de trabajo en mercados restringidos. Ya hemos examinado la dimensión cuantitativa de dicho proceso, señalando que el núcleo de ésta radica en la presión excesiva que deben afrontar las áreas atrayentes del aparato productivo y en su incapacidad concomitante para generar todas las plazas requeridas por la oferta en aumento. Pero los desajustes laborales que resultan de esa dinámica concentradora no se restringen a los aspectos meramente numéricos, sino que involucran también a otra serie de factores relacionados con las características divergentes de la mano de obra migrante y de la demanda paralela. En efecto, la acelerada e incontrolable integración de fuerza de trabajo tradicional a los mercados modernos se ha manifestado en las dos modalidades centrales de la vertiente cualitativa de nuestra problemática ocupacional reciente: por una parte, en los considerables rezagos de la población solicitante que por no poseer las habilidades y conocimientos necesarios para desempeñar un empleo en las áreas de actividad evolucionadas se ve materialmente excluida de una ocupación productiva y digna; y, por la otra, en las graves limitaciones que se presentan al desarrollo de los sectores modernos, demandantes de mano de obra calificada, al no contar con una oferta suficiente en volumen de trabajadores técnicamente aptos para incorporarse de manera eficiente a ellos.<sup>90</sup> Como bien ha observado un comentarista al analizar el aspecto cualitativo de nuestra realidad laboral, se puede decir que "estamos metidos en la contradicción de una sobredemanda de mano de obra calificada en un país con una enorme sobreoferta de mano de obra no calificada;"<sup>91</sup> y en este desequilibrio, en esta profunda paradoja, se expresan cla-

<sup>90</sup> Para subrayar la importancia que tienen las políticas de capacitación y adiestramiento, evidentemente vinculadas a la intención de dotar de recursos humanos calificados a las actividades productivas modernas, basta con señalar que la actual administración ha manifestado reiteradamente que considera a tal carencia de mano de obra técnicamente apta como un factor de estancamiento decisivo o, literalmente, como "un cuello de botella para el desarrollo de la economía nacional".

<sup>91</sup> "SEP: diagnóstico realista", Editorial del periódico Uno más uno, sábado 2 de agosto de 1960, p. 3. Los términos sobredemanda o sobreoferta pueden entenderse, respectivamente, como demanda o como oferta no satisfecha.

ramente las discordancias e inequidades suscitadas por un estilo de crecimiento -- polarizador que, al provocar vigorosos movimientos migratorios, hizo afrontar a la población menos favorecida nuevas exigencias a las que no pudo adaptarse adecuadamente -- lo que se tradujo no sólo en serias dificultades para la evolución futura del aparato económico, sino también en presiones crecientes para la estabilidad política y social de la nación.

Al reflexionar, pues, sobre los elementos esenciales de la vertiente cualitativa de los desajustes laborales del país, ésta se presenta ante nuestros ojos como el resultado del contraste entre la orientación subjetiva que sigue, por una parte, un sector considerable de la fuerza de trabajo, y la que siguen, por la otra, los estratos más dinámicos de la planta productiva. Como sabemos, mientras que la una avanza hacia la modernización próspera y sofisticada, la otra se ha estancado en condiciones adversas y deficientes respecto a las tendencias vigentes en la economía nacional. Por sí mismas, sin embargo, tales directrices carecerían de significado dentro de la configuración del fenómeno ocupacional, pero al entrar ambas instancias en relación directa, influyéndose mutuamente, generan una serie de procesos cuyo resultado inmediato, sin duda, es la aparición del espectro del empleo a cuyo análisis nos dedicamos. Apenas es necesario repetir que para que dicho contacto se realice, para que se establezca, en suma, esa específica interacción de la oferta tradicional y la demanda moderna en nuestros mercados laborales, es indispensable que las propias modalidades que rigen el funcionamiento de la estructura económica toda provoquen o causen el desplazamiento de la mano de obra y su concentración en sitios restringidos; también hemos considerado ya las implicaciones de esta coexistencia desventajosa, que afecta tanto a los solicitantes cuyas características individuales difieren de las requeridas por las unidades modernas, como a estos mismos sectores de actividad, que, por sus propias técnicas productivas, ven limitadas sus expectativas de desarrollo al carecer de suficientes operarios calificados. Observemos, pues, a modo de conclusión, que más allá de sus condicionantes estructurales o de sus manifestaciones directas, el núcleo de los aspectos cualitativos de nuestra problemática laboral radica en un desfase o inadecuación real entre la calidad particular de la mano de obra y las características funcionales de los sectores que la atraen: en este ámbito, como en el cuantitativo, lo más relevante es, junto a las condiciones que la suscitan y la modulan, la interacción efectiva entre la oferta y la demanda de ---

Hemos llegado al final de la primera de las etapas que nos proponemos recorrer a lo largo del presente trabajo. En ella examinamos el desarrollo de los problemas laborales que afectan actualmente a nuestro país, guiados por la intención de entender el sentido de las acciones institucionales que -- han sido diseñadas para afrontarlos -- y entre ellas, especialmente, a las políticas de capacitación y adiestramiento-. Aunque la propia lógica del enfoque integral con que deseamos analizar ambos aspectos nos haya impuesto ciertas exigencias expositivas, en virtud de las cuales decidimos discutir las separadamente, a lo largo de cada uno de los incisos que componen este capítulo hemos procurado introducir notas y comentarios que restablezcan explícitamente la visión unitaria con que hicimos la investigación relativa-tanto a la realidad como a la administración en materia de empleo-. Además, dentro del texto mismo se habrán encontrado diseminadas las observaciones y las conclusiones provisionales con que trato de llamar la atención sobre aquellos asuntos que considero esenciales para la comprensión global del tema. No cabe duda que así como el autor avanza desde el contenido hacia la forma, al comunicar las ideas que ya posee, el lector debe recorrer el camino inverso, desde la forma hacia el contenido, tratando de penetrar en éste a partir de la manera en que se expresa siendo obligación de quien escribe facilitar dicho tránsito, por lo que debe conciliar la claridad con la profundidad, el orden con la exactitud. En lo que toca a nosotros, como quedó dicho, atendimos a estas exigencias elementales con el doble procedimiento de la organización cuidadosa del material concerniente a cada tema y la insistencia en hacer referencias cruzadas que los unan; queda al lector asumir activamente la unidad básica de la exposición, -- así como el propósito con que ha sido realizada. Me consideraré plenamente satisfecho, si con lo que hasta aquí llevamos dicho sobre los desajustes ocupacionales -- del país se prepara y anticipa un entendimiento profundo y puntual de la racionalidad<sup>92</sup> de las medidas administrativas contempladas dentro de la actual estrategia -

<sup>92</sup> Véase infra, notas 110, 123 y 124.

de empleo, a cuya descripción hemos de dedicarnos en lo que sigue.

Por lo pronto, me parece que debemos intentar establecer algunos postulados básicos sobre las características generales de los fenómenos laborales que afectan a nuestro país, para así contar con un punto de referencia consistente para abordar sistemáticamente el estudio objetivo<sup>93</sup> de las respuestas institucionales respectivas. En este sentido no nos importa tanto hacer un resumen minucioso y apretado de todo cuanto se ha dicho, sino subrayar los resultados más importantes del análisis, destacando a aquellos elementos cuya consideración explícita nos parece fundamental para comprender cabalmente las actuales políticas ocupacionales.<sup>94</sup> De acuerdo con este criterio, pues, proponemos que se tomar

<sup>93</sup> Podemos definir a la capacidad administrativa de un Estado como "el potencial institucional y operativo que permite ir instrumentando en la praxis social, (...) los objetivos socialmente consignados en la Constitución Política del Estado a que se refiere el análisis" (Alejandro Carrillo Castro, Op. cit., p. 22. El subrayado es mío). En tanto que el ejercicio directo de dicha capacidad reguladora y organizadora, creemos que la acción administrativa tiene tres características fundamentales: en primer lugar, su institucionalidad, esto es, la naturaleza formal y general que posee por emanar del poder reconocido de la sociedad en que opera; en segundo, su instrumentalidad, es decir, la aptitud activa y compatible con que se presenta en lo particular respecto al sistema en que se integra; y, finalmente, su intencionalidad, o sea, su tendencia esencial y consciente a provocar determinados efectos. Si los dos primeros elementos definen subjetiva o internamente a cada acción administrativa por su origen y por su modo de funcionamiento, el último la define por sus relaciones con la realidad de la que parte y en la que pretende influir, constituyendo, por tanto, el tema propio de lo que hasta aquí hemos llamado enfoque objetivo. Así, al analizar, por ejemplo, la ubicación objetiva de las acciones de capacitación y adiestramiento, consideradas como respuestas institucionales a la problemática del empleo, lo que nos interesa ante todo son sus elementos intencionales, los factores positivos a través de los cuales aquéllas se articulan teóricamente dentro de los ajustes reales que, evidentemente, buscan corregir. Llamaremos caracteres dinámicos a estos elementos relacionantes y transformadores que constituyen objetivamente a la acción administrativa y diremos que la racionalidad de ésta radica precisamente en la vinculación que, a modo de respuesta, la une con los problemas que afectan a la sociedad en que se genera. (Cf. Ibid., pp. ). Véase también sobre el particular el trabajo de Leemans "Marco de referencia conceptual para el estudio de la reforma del gobierno central", incluido en Arne F. Leemans (Comp.) Cómo reformar la administración pública, tr. de la edición inglesa, The management of change in government, por Luis García Cárdenas, F.C.E., México 1977, pp. 77-110.

<sup>94</sup> En relación con esto cabe observar que en el campo de la ciencia administrativa, como en de cualquiera otra de las ciencias cuyo objeto de reflexión es el propio quehacer humano, la perspectiva del estudioso no es la misma que la del actor. Aunque la función que uno y otro desempeñan en este terreno es necesaria para am-

en cuenta las siguientes observaciones, que van de lo particular a lo general:

1) las magnitudes ínsitas de la problemática del empleo, esto es, el número absoluto de personas desocupadas o subocupadas y el porcentaje que representan dentro de la totalidad de la fuerza de trabajo nacional, no constituyen, sino que reflejan a los verdaderos desajustes laborales que nos afectan. Siendo, sin duda, el fenómeno más grave dentro de la actual situación ocupacional, tales rezagos distan mucho de definirla, pues son más bien efectos directos de causas más profundas, en las que se involucra el funcionamiento todo del sistema económico nacional. Así, aunque la incorporación efectiva de la mano de obra al trabajo productivo y bien remunerado sea declarada expresamente el objetivo central de nuestra estrategia de empleo,<sup>95</sup> las acciones que ésta contempla para lograrlo reconocen la necesidad de atacar prioritariamente las condiciones que han auspiciado esos desajustes. La pertinencia de esta reflexión aparentemente ociosa radica en la necesidad de hacer patente la diferencia entre una política indiscriminada y coyuntural, y una política duradera y estructural.<sup>96</sup>

bos -pudiendo ser, además, una misma persona investigador y planificador (lo que sucede con frecuencia)-, la concepción que cada uno tiene de la materia común de su actividad presente varía tanto como sus respectivos propósitos sobre ella. El estudioso que enfrenta al fenómeno administrativo después de que éste ha sucedido, cuando por supuesta su racionalidad y su necesidad intrínsecas, de acuerdo con las condiciones que lo suscitaron; el administrador, en cambio, de algún modo decide sobre la aparición de dicho fenómeno, previéndolo y anticipándolo, de acuerdo con las circunstancias que lo rodean. En tanto que la labor de éste es sintética, la labor de aquél es analítica; el uno inventa, el otro descubre. En este sentido, quisiera precisar que nuestra reflexión sobre las actuales políticas ocupacionales (y en especial las de capacitación y adiestramiento) se ejercen sobre una realidad completa y establecida, un hecho existente para el que buscamos una explicación puntual y una comprensión profunda de su racionalidad, y de este postulado básico recibe nuestro análisis sus objetivos y sus límites.

<sup>95</sup> Nos proponemos (...) lograr que haya empleo para todos y que el realizarlo --baste para atender dignamente las necesidades de alimentación, educación, salud, vivienda y recreo para (...) que el empleo sea el medio real de acceso a la riqueza nacional, camino que permita la realización humana. Individual y social de cada mexicano" (Programa Nacional de Empleo 1980/82, Loc. cit., Vol. II, p. 11). Véase así mismo, "Objetivos del Programa Nacional de Empleo", Ibíd., pp. 9-20

<sup>96</sup> En este sentido, el propio Programa Nacional de Empleo señala que "una estrategia de desarrollo que adopta explícitamente el objetivo de mejorar significativamente -en cantidad y calidad- la situación ocupacional, requiere de cambios en las estructuras de producción y en la orientación del proceso productivo, para asegurar posibilidades suficientes de ocupación con niveles crecientes de productividad" --- (Ibíd., Vol. II, p. 26. Subrayé yo).

2) Los desajustes ocupacionales que afectan a nuestro país son el resultado de las modalidades que ha adoptado la interacción de la oferta y la demanda de fuerza de trabajo en los mercados laborales nacionales. Para comprender, pues, nuestra problemática del empleo, es preciso atender a dos aspectos: por una parte, al comportamiento del aparato productivo en materia de generación de empleo -tanto en cantidad como en calidad- y el comportamiento de la mano de obra en términos de crecimiento, volumen y características laborales, por la otra, a los fenómenos que resultan del contacto concreto entre ambos factores -básico. Es importante observar como una política ocupacional coherente no puede limitarse a atender a uno solo de ambos aspectos, o incluso a considerar a cada uno aisladamente: en este ámbito, el punto de partida del estudioso es la visión integral del problema, ya que cada una de las acciones emprendidas se articulan en una orientación central que las sustenta (Véase infra, punto 6).

3) Tras las modalidades adoptadas por la relación oferta-demanda de fuerza de trabajo en los mercados laborales nacionales -a cuyos aspectos cuantitativos y cualitativos nos hemos referido con detenimiento-, resaltan tres procesos fundamentales, íntimamente asociados: la polarización económica, la migración poblacional, y la saturación de mercados urbanos restringidos (Véase infra, punto 7). Sin referirnos por ahora a la causa inmediata de este triple acontecer, basta con anotar que tales procesos han configurado a la que bien podría calificarse de inestable situación concreta del panorama ocupacional del país: la concentración indiscriminada o cuantiosa de mano de obra tradicional en torno a las actividades productivas modernas. Para resaltar la ubicación relativa de este fenómeno dentro de la realidad del empleo en México, quisiera recurrir a una imagen --simplificadora, pero clara: si supiéramos por un momento que existe una línea demarcatoria entre las causas de nuestros desajustes laborales y sus manifestaciones concretas, ese límite lo constituiría precisamente la movilización de la oferta a que aludimos. Esta polarización, en efecto, puede considerarse como el eje dinámico de nuestra problemática laboral en la medida en que no sólo refleja por sí misma a la heterogeneidad estructural que condiciona la marcha irregular de nuestra economía, sino que también actúa como mecanismo reproductor o ámbito de generación de los rezagos ocupacionales y productivos que nos afectan. La adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y la demanda de fuerza de trabajo es, en este sentido, y con justa razón, el principal propósito estratégico de la actual política

4) El contexto básico, el condicionante esencial de los desajustes ocupacionales que se han desarrollado en nuestro país es la heterogeneidad estructural que caracteriza al conjunto de la economía nacional. En efecto: los fenómenos dinámicos que, según hemos señalado (Véase supra, punto 3), constituyen el eje configurador de la actual problemática del empleo, no son sino el resultado inevitable de las tendencias evolutivas de un sistema productivo que --- transfirió persistentemente los recursos y las oportunidades de desarrollo hacia --- sitios restringidos, generando diferencias cada vez mayores entre los diversos niveles de la realidad nacional. Atenuar progresivamente dicha heterogeneidad, hasta lograr que la modernización de la economía de nuestro país sea homogénea e integral, propiciando que sus beneficios se distribuyan equilibradamente tanto a nivel sectorial como poblacional, es, sin duda alguna, la única solución duradera y consistente que pueden admitir, por su propia naturaleza, nuestros desajustes laborales presentes, y así lo entiende la actual administración.<sup>98</sup>

5) Las graves proporciones que ha adquirido nuestra problemática laboral, tanto en términos de rezagos poblacionales como de vicios estructurales, añade un considerando esencial al diseño de las respuestas administrativas asociadas: la necesidad de efectuar acciones que atiendan no sólo a las causas productoras de los desajustes, sino también, y con prontitud, a éstos mismos y a sus resultados presentes -cuya acumulada presión ya soportamos-. Se trata, por

<sup>97</sup>Véase sobre el particular, "Consideraciones básicas para la formulación de las estrategias de Empleo". Ibid., Vol. II, pp. 26-32

<sup>98</sup>Así, en el Programa Nacional de Empleo se señala que "la atenuación de la heterogeneidad estructural aparece (...) como el camino para la solución permanente de los problemas ocupacionales del país y requiere replantar el estilo de desarrollo predominante y, en consecuencia, los objetivos y las características de las políticas de largo, mediano y corto plazos.

En particular, se trata de orientar las prioridades del crecimiento a través de apoyos sectoriales y regionales selectivos y formulando y aplicando políticas tendientes a revitalizar y reorganizar las formas tradicionales de actividad en sectores urbanos y rurales y a lograr la ampliación de la capacidad de absorción de mano de obra en los estratos modernos". (Ibid., Vol. II, --- p. 27. Subrayé yo). Véase también Infra, notas 125 y 132 y p. 80

decirlo con las palabras que aparecen en el Programa Nacional de Empleo, de "conci-  
liar lo urgente con lo importante"<sup>99</sup>, lo que impone exigencias de complementación y  
de coordinación entre las medidas adoptadas, que no es posible desatender. Sin em-  
bargo, limitémonos por lo pronto a señalar esta doble vertiente primordial en que  
es posible distinguir dos orientaciones administrativas básicas: por una parte, --  
una tendiente a influir estructuralmente, en las causas de los desajustes, con mi-  
ras globales y a largo plazo; y por la otra, una tendiente a operar dinámicamente,  
en las manifestaciones presentes de los desajustes, con miras actuales y a corto -  
y mediano plazos.<sup>100</sup>

6) La orientación central de la estrategia nacional  
de empleo (a la que arriba -punto 5- he llamado orientación estructural) consiste  
básicamente en la redefinición de la dirección y calidad de nuestro desarrollo, en  
la reordenación armónica del crecimiento económico, sin la cual, independientemente  
de los logros coyunturales que alcancemos, los desajustes laborales se seguirán --  
produciendo y ahondando. Podemos decir que, en general, "se trataría de aliviar --  
las graves diferencias y contrastes que prevalecen en grandes sectores del sistema  
productivo del país, apoyando el desarrollo de las pequeñas y medianas unidades in-  
dustriales, agrícolas y de servicios, para que no sólo aumente la capacidad absolu-  
ta de absorción regional de mano de obra, sino para que la fuerza de trabajo, no -  
se vea obligada a desplazarse en busca de mejores oportunidades, a mercados labora-  
les externos respecto a aquéllos en que se ubica originalmente."<sup>101</sup> Si, como hemos -  
visto, el condicionante nuclear de nuestra problemática laboral presente es la con-  
centración del dinamismo productivo en unos cuantos mercados de trabajo, se advier-  
te la necesidad de operar radicalmente sobre la causa productora de esa polariza--

<sup>99</sup> Programa Nacional de Empleo 1980/82, Loc. cit., Vol. I, Presentación, p. III

<sup>100</sup> Dentro del Programa Nacional de Empleo, esta doble vertiente se señala con --  
precisión al mencionarse que "la estrategia global prevista implica (por una par-  
te, centralmente) una reorientación del modelo de crecimiento, y tiene como requi-  
sito primario (por la otra, dinámicamente) la armonización y compatibilización de  
todas las políticas y acciones que ejercen influencia en la variable empleo". Ibf-  
dem. Vol. I, "Introducción General", p. III

<sup>101</sup> Véase supra, nota 98 y punto 4

ción, vigorizando e impulsando a los numerosos estratos de ocupación actualmente - desatendidos.<sup>102</sup>

7) Junto a esta orientación central equilibradora y a las acciones expresamente contempladas,<sup>103</sup> cuyos resultados efectivos han de apreciarse a largo plazo, es conveniente distinguir otro ámbito de acción, orientado a influir, a corto y mediano plazos, en las manifestaciones dinámicas, inmediatas de nuestros desajustes laborales. Estos, según hemos visto, son el resultado de las modalidades con que han interactuado a lo largo de las últimas décadas la oferta y la demanda de la fuerza de trabajo en nuestro país, en una relación que se ha señalado de modo constante por la inadecuación cuantitativa y cualitativa. En términos dinámicos, en efecto, la insuficiente absorción de solicitantes de empleo en los mercados laborales, así como las deficientes condiciones productivas y remunerativas que presentan una parte importante de las plazas ocupadas, no son sino la consecuencia inmediata de los fenómenos concretos que ha inducido una polarización económica que orientó a la mayor parte de la mano de obra, sobre todo la procedente de los sectores rurales, hacia estratos de demanda limitados y escasos, que no pudieron afrontar satisfactoriamente la presión excesiva. Así, todos los oferentes - de fuerza de trabajo que, habiendo sido separados de sus actividades tradicionales, no lograron incorporarse a los mercados modernos, pasan a engrosar el ejército de desempleados y subempleados -cuyas proporciones actuales ya son alarmantes-. Al examinar globalmente, pues, el desarrollo reciente de nuestros desajustes laborales, descubrimos la operación de dos procesos fundamentales, íntimamente relacionados, que definen o delimitan la propia evolución de la interacción entre la oferta y la demanda de mano de obra en el país: en una primera etapa, el desplazamiento y concentración de la fuerza de trabajo que abandona sus ocupaciones originales pa

<sup>102</sup>Véase infra, pp.

<sup>103</sup>Las políticas contempladas dentro de la orientación central del Programa Nacional de Empleo se presentan en "Planteamiento de la estrategia del Programa" (v. ibid., Vol. II, pp. 41-79), y, en especial, en el apartado titulado "Crecimiento y empleo" (v. ibid., pp. 43-66). Estas pueden agruparse de acuerdo con los siguientes propósitos básicos: 1) lograr un nivel elevado y permanente de acumulación; 2) adecuar la incorporación del progreso técnico; 3) adecuar la estructura productiva a los objetivos ocupacionales; 4) auspiciar la adaptación dinámica entre la fuerza de trabajo y aparato productivo; y, finalmente, 5) atenuar la heterogeneidad de la estructura productiva.

ra dirigirse hacia las zonas más prósperas, y, correlativamente, una segunda etapa de no absorción de la oferta móvil en los sectores que la han atraído. Cabe agregar, que esta no-absorción puede tener dos causas básicas: o bien la saturación -- del mercado de trabajo en que converge la presión de los solicitantes de empleo -- (inadecuación cuantitativa); o bien el desfase funcional entre las características subjetivas de la oferta y las de la demanda de mano de obra (inadecuación cualitativa). Como hemos señalado arriba, dicha no-absorción tiene por efecto, para decirlo brevemente, el desempleo o subempleo de la fuerza de trabajo marginada. De acuerdo con lo anterior, una política que pretenda afrontar coherentemente las manifestaciones dinámicas de nuestros actuales desajustes laborales debe contemplar dos ámbitos de acción primordiales: por una parte, combatir la polarización de la mano de obra, fomento a la pequeña y mediana industria, apoyando decididamente el desarrollo equilibrado de aquellos sectores y áreas de actividad que, por sus precarias condiciones actuales, no ha logrado retener a la población ocupada en ellos y, por la otra, atender al rezago existente y a la fuerza de trabajo que aún sufre las consecuencias de nuestra inequitativa situación laboral, para lo que se hace necesario ampliar los índices absolutos de absorción de mano de obra en los estratos -- sobre los cuales se ha ubicado la oferta móvil, y, auspiciar, asimismo, el mejoramiento de las condiciones ocupacionales que privan en las unidades receptoras de los trabajadores que no pudieron encontrar empleo productivo y bien remunerado en los sectores más dinámicos.<sup>104</sup> En relación con el segundo aspecto cabe mencionar -- que la ampliación de los índices absolutos de absorción de mano de obra en los -- sectores atrayentes requiere la implementación de acciones orientadas a influir intencionalmente en las variables que determinan la situación de dicho índice.<sup>105</sup> Estas acciones, en el caso del aparato productivo, se dirigirán básicamente a la -- adecuación de las características funcionales de su operación interna, tanto a nivel individual como sectorial, de acuerdo con las condiciones y el volumen de los recursos humanos existentes en el país, de modo que se lograra una efectiva incorporación del sector trabajo a sus procesos productivos; y en el caso de la población trabajadora, por otra parte, se trataría no sólo de influir sobre sus magnitud

<sup>104</sup> Véase supra, nota 59

<sup>105</sup>

Véase supra, nota 53 y 70

des y ubicación presente, sino de propiciar su incorporación al empleo mediante la modificación de sus características cualitativas, dotándola de los conocimientos y habilidades que le permitan ser absorbidas por una demanda de mano de obra que plantea, necesariamente, requisitos técnicos específicos. Este es el marco de ubicación objetiva<sup>106</sup> de las acciones de capacitación y adiestramiento contempladas por el actual gobierno.

B) En efecto, a poco que se considera en sí misma la naturaleza especial de las acciones de capacitación y adiestramiento propuestas dentro de la actual estrategia de empleo, saltan a la vista dos elementos básicos a través de los que se relacionan objetivamente, a modo de respuestas institucionales, con la solución de la inadecuación cualitativa que, como hemos visto, constituye uno de los aspectos fundamentales de la realidad laboral de nuestro país. Dichos factores esenciales de las políticas de formación profesional -a los que cabría llamar sus caracteres dinámicos<sup>107</sup>- son, a nuestro parecer su orientación transformadora de las características cualitativas (conocimientos, habilidades y hábitos) de la fuerza de trabajo y la tendencia a adecuar la oferta de ésta a los requerimientos funcionales de la demanda existente, en un esfuerzo por atenuar y corregir los fenómenos contrastantes que resultan de la coexistencia desigual entre mano de obra no calificada y plazas de trabajo evolucionadas que observamos en los mercados laborales nacionales más activos. Es previsible, en efecto, que la implantación de tales medidas incida favorablemente no sólo en la ampliación de los índices de absorción de fuerza de trabajo en los niveles avanzados de nuestra economía, sino que también apoye y auspicie la expansión de estas mismas áreas de actividad, cuyo desarrollo enfrenta actualmente una especie de estrangulamiento productivo por la falta de suficientes operarios calificados para emplearse en ellas. Sin embargo, la importancia y el sentido de las acciones de capacitación y adiestramiento distan mucho de restringirse a esta esfera particular y relativamente aislada de influencia: desde una perspectiva global, es patente también su íntima articulación con una estrategia institucional "que postula, en última instancia, resolver el problema del empleo a través de la incorporación de -

<sup>106</sup> Véase *supra*, nota 93

<sup>107</sup> Véase *supra*, nota 90

toda la población trabajadora a estratos modernos de las distintas ramas de la actividad económica",<sup>108</sup> ya que la realización efectiva de este propósito central tiene por requisito básico, para decirlo brevemente, la modernización de la mano de obra que ha de ocuparse en dichos estratos, en lo cual la formación profesional -- desempeña una función de primer orden. En este sentido podemos señalar, finalmente, la participación eminente de la capacitación y el adiestramiento en el logro de un ajuste dinámico y flexible entre la estructura productiva y la fuerza de trabajo nacional - a partir del cual se haga posible, según sugieren los resultados del análisis que hasta aquí hemos hecho, no sólo una solución duradera a nuestros desajustes ocupacionales, sino, incluso, la estabilidad y continuidad del desarrollo económico y social del país.

En las consideraciones precedentes, que marcan el final del examen de la realidad laboral del país, hemos procurado mostrar la relación efectiva que existe entre nuestra actual problemática del empleo y las respuestas institucionales que pretenden afrontarla. Ha sido, sin duda, una revisión rápida, preliminar, de los elementos objetivos de la administración en esta materia, - pero creemos que ha bastado para presentar la contextura de los diversos niveles - que la componen y las necesidades de acción a las que respectivamente responden. -- No sólo exploramos el significado dinámico de la orientación central modernizadora y estabilizadora de la estrategia de empleo, sino que presentamos también un marco para comprender globalmente la ubicación y el sentido específico de las medidas -- particulares que contempla. A este respecto, no obstante, dados los objetivos de este trabajo, hemos puesto especial interés en precisar cuál es el ámbito propio de la capacitación y el adiestramiento y cómo se articula dentro de las políticas generales de que forma parte a través de su influencia adaptadora en los mercados laborales avanzados. Sin embargo, el criterio de interpretación que hemos seguido --

---

<sup>108</sup> Programa Nacional de Empleo 1980/82, Loc. cit., Vol. II, p. 64 (el subrayado es mío). Véase también supra, notas 58 y 59

nos ha impuesto ciertas limitaciones que es necesario rebasar para obtener una visión integral del espacio administrativo que estudiamos; podemos decir, para emplear una terminología convencional, pero explícita, que hasta aquí hemos considerado a la estrategia de empleo en referencia continua a un sistema real en el que existe reactivamente, atendiendo a la forma en que se presenta dentro de un medio ambiente que la determina y en el que influye, sin examinar todavía con suficiente profundidad su comportamiento individual y su lógica immanente de manera especial. Por ello conviene que ahora pasemos a considerar directamente, transitando de lo externo a lo interno, a dicha estrategia como un sistema en sí mismo, dentro del cual, las acciones de formación profesional se hallan integradas, para así completar nuestra comprensión de la ubicación objetiva de las políticas de capacitación y adiestramiento en el doble universo real e institucional que las rodea y con el que están vinculadas.

## CAPITULO II : LINEAMIENTOS GENERALES EN MATERIA DE EMPLEO. SU RELACION CON EL DERECHO ECONOMICO.

El fenómeno del empleo es, según apuntamos con anterioridad, un aspecto que se inscribe dentro de las modalidades de crecimiento económico adoptadas por el país. Así, las condicionantes más dinámicas de su problemática actual se generaron a través y durante el modelo de desarrollo denominado estabilizador. La ausencia de mecanismos de distribución de la riqueza creada y la heterogeneidad estructural del aparato productivo que aquél provocó, produjeron -- desfasamientos --cuantitativa y cualitativamente hablando-- entre la mano de obra económicamente activa y los puestos de trabajo a que ésta podía acceder. Por ello, antes de referirnos a los lineamientos generales de la actual política de empleo, hemos estimado necesario señalar --aunque sea a grandes rasgos-- la situación económica que prevalecía al inicio de la década de los setentas, ya que es en ese momento cuando al aparecer señales evidentes del agotamiento del esquema de crecimiento económico,<sup>109</sup> se sientan las modalidades de una nueva estrategia de desarrollo --vigente hasta la fecha-- en la que los factores determinantes de la oferta y demanda de empleo y el replanteamiento del papel del Estado en la conducción del proceso constituyen, sin duda, aspectos de interés principal.<sup>110</sup>

<sup>109</sup> Desde mediados de la década anterior se habían venido presentando señales de retracción en el crecimiento económico, insuficiencia en la producción de insumos básicos, crecimiento lento del mercado y concentración aguda del ingreso. "La estrategia de desarrollo económico que rigió al país desde la década de los años sesenta y sus deficiencias crecientes se buscaron cubrir con las medidas de emergencia cuya congruencia global era cada vez menor." TELLO MACÍAS, Carlos, "La economía echeverrista. Balance provisional" en HEXOS. Año 1, Número 11. Noviembre, 1976. Editada por el Centro de Investigación Cultural y Científica, A.C. México. p. 13

<sup>110</sup> Según Américo Saldívar ("Ideología y Política del Estado Mexicano 1970-1976.- Siglo XXI editores, S.A. 1a. Edición. México, 1980. p. 77), el programa económico del gobierno de Echeverría se destacaba los siguientes objetivos básicos: a) crecimiento con distribución del ingreso; b) reforzamiento de las finanzas públicas y -- del sector paraestatal; c) reorganización de las transacciones internacionales y --

En efecto, la estrategia de industrialización adoptada -sustitución de importaciones de bienes de origen industrial- ya había pasado, a finales de la década pasada, de una etapa de sustitución de bienes de consumo final hacia la etapa más compleja de sustitución de bienes intermedios y de capital, lo que implicaba la formación de un mercado interno más dinámico, una mayor inversión -formación de capital- y una tecnología nacional más compleja.<sup>111</sup> En consecuencia, el papel del Estado fue mucho más activo dentro del campo económico.<sup>112</sup> A las funciones tradicionales de dirección, de orientación, de regulación y de compensación de la actividad privada, se sumaron las de fomento y regulación jurídica.<sup>113</sup>

reducción de la deuda externa; d) modernización del sector agrícola y aumento del empleo; y e) racionalización del desarrollo industrial. "De acuerdo con estos objetivos, explícitos e implícitos, se buscaba reorientar la estrategia seguida hasta ese entonces a fin de recuperar la iniciativa de los aparatos del Estado y de la propia política económica como instrumento de cambio..." (Op. cit., p. 97. El subrayado es mío).

<sup>111</sup> Sin embargo, a pesar de las necesidades que se presentaban en este marco objetivo, existían ciertas condiciones que -producidas como efectos del desarrollo estabilizador- dificultaban el crecimiento. La desigual distribución del ingreso y la crisis agrícola de finales de la década de los sesenta, repercutían sobre la capacidad de consumo de la parte mayoritaria de la población -lo que se traduce en la merma en el dinamismo del mercado interno- y en la situación del sector externo de la economía, debido a la carencia de divisas obtenidas por la exportación de productos agrícolas. La dependencia tecnológica, la actitud de la iniciativa privada hacia la inversión y la presencia de capital extranjero, complementan el marco objetivo.

<sup>112</sup> Desde su toma de posesión, el Presidente Echeverría manifestó: "México no acepta que sus medios de producción sean manejados exclusivamente por organismos públicos; pero ha superado también las teorías que dejaban por entero, a las fuerzas privadas la promoción de la economía... El régimen mixto establecido por la Constitución presupone que la inversión pública tiene la fuerza suficiente para dirigir el crecimiento." (El subrayado es mío). Cf. TELLO MACÍAS, Carlos. Op. cit., p. 9. A partir de los efectos desfavorables del "desarrollo estabilizador" se cuestionó el papel que había desempeñado la iniciativa privada en la implementación de un esquema de desarrollo que, con vista al crecimiento económico, sacrificó el bienestar colectivo. Esto, sin negar la importancia de la inversión privada en el campo económico, dio pauta a la redefinición del papel del Estado en la conducción del proceso económico, adjudicando a la inversión pública un papel relevante.

<sup>113</sup> Del 26.8% que representó el gasto público federal dentro del Producto Interno Bruto en 1971, en 1976 pasó a representar el 39.6%. La distribución del incremento del gasto total entre las distintas actividades durante los seis años se ajustó

Dentro de este contexto, aparecen publicados diversos ordenamientos legales cuyo análisis nos resulta particularmente útil para observar la vinculación que se establece entre el interés económico prevalectante en ese período y en la forma en que éste se legisló -observado todo dentro del marco objetivo que hemos descrito-. Así, el 29 de diciembre de 1970, aparece publicada - en el Diario Oficial de la Federación la Ley que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, como "asesor y auxiliar del Ejecutivo Federal en la fijación, -- instrumentación, ejecución y evaluación de la política nacional de ciencia y tecnología".<sup>114</sup> Con la creación de este órgano se ha pretendido, según las funciones que se le asignan en el artículo 2o. de su propia Ley, contar con un ente de consulta cuyo trabajo permita, por un lado, sustituir la importación de tecnología extranjera, y fomentar la creación de tecnología nacional y orientarla hacia las necesidades reales del mercado nacional, por el otro. La importancia de este organismo descentralizado radica, precisamente, en su capacidad de establecer orientaciones técnicas -en tanto que órgano de consulta- en cuanto a la sustitución de importaciones de tecnología. Por otra parte, las funciones de éste se encuentran estrechamente vinculadas con el registro obligatorio de transferencia de tecnología, a que se refiere la Ley sobre el registro de transferencia de tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas.<sup>115</sup>

---

tó de la siguiente manera: 33.5% dedicado a la promoción industrial; la educación, la salud y la seguridad social absorbieron el 23.1%; y el fomento agropecuario, -- pesquero y comercial agrícola el 15.2%. Datos tomados de TELLO MACÍAS, Carlos. Op. cit., p. 10

<sup>114</sup> Artículo 1o. de la Ley que lo crea.

<sup>115</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1972. Para los efectos de esta Ley, es obligatoria la inscripción en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología los documentos en que se contengan los actos, contratos y convenios de cualquier naturaleza que deban surtir efectos en el territorio nacional y que se realicen o celebren con motivo de: a) la concesión -- del uso o autorización de explotación de marcas; b) la concesión del uso o autorización de explotación de patentes de invención, de mejoras, de modelos y dibujos -- industriales; c) el suministro de conocimientos técnicos mediante planos, diagramas, modelos, instructivos, instrucciones, formulaciones, especificaciones, formación y capacitación de personal y otras modalidades; d) la provisión de energía básica o de detalle para la ejecución de instalaciones o la fabricación de productos; e) la asistencia técnica, cualquiera que sea la forma en que ésta se preste; y, f) -- servicios de administración y operación de empresas. Por su lado, el acuerdo que -- dispone se devuelvan a los exportadores de tecnología y servicios mexicanos los im

Al llegar a este punto, consideramos haber establecido la relación que anunciamos entre el marco jurídico que regula la transferencia de tecnología y la nueva etapa de industrialización. Sin embargo, con objeto de contar con otro punto de referencia, consideramos necesario hablar de la legislación que, en el período y propósito que comentamos, se propuso en relación a la inversión extranjera. Ello nos obliga a hacer un paréntesis a manera de explicación previa, con objeto de precisar el origen y condiciones que permitieron el ingreso al país de capital extranjero a partir de 1970. En efecto, si en párrafos anteriores reconocimos la importancia de la inversión extranjera durante la segunda etapa de sustitución de importaciones -iniciada en 1952- ahora debemos precisar que, a diferencia de aquella etapa, el capital ingresado al país de 1970 en adelante, estuvo legalmente regulado y controlado.

La Ley para Fomentar la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de marzo de 1973,<sup>116</sup> aparece para tal efecto. Este ordenamiento legal reserva en

puestos que causen sus actividades, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de octubre de 1973; el Acuerdo que dispone el otorgamiento de incentivos fiscales a favor de las empresas que promuevan la exportación de tecnología y servicios mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de agosto de 1975; y, el Decreto que establece los estímulos fiscales para fomentar la investigación, el desarrollo y la comercialización de tecnología nacional, del 26 de noviembre de 1980, sirven para reforzar lo que al respecto hemos manejado: la importancia del interés estatal de sustituir la importación de tecnología extranjera y crear tecnología nacional que responda a las características del consumo nacional.

<sup>116</sup> Aunque el Estado manifestó abiertamente su propósito de intervenir más vigorosamente, dentro de un nuevo esquema de crecimiento, en el proceso económico, en la práctica debió afrontar tantos obstáculos -retracción de la inversión privada, aumento de la inflación y crisis del sector agrícola- que para financiar sus proyectos recurrió a las inversiones extranjeras directas y al crédito externo. Américo Saldívar (Op. cit., p. 110) señala que entre 1970 y 1976 las inversiones extranjeras directas se duplicaron y que la deuda pública pasó, en el mismo período, de 3,260 millones de dólares a casi 16,000 millones. Sin embargo, cabe hacer notar que de acuerdo a los propósitos gubernamentales, gran parte de esos recursos se canalizaron, a través del gasto público, a la creación de nuevas entidades del sector paraestatal, y con miras a la distribución del ingreso- de empleos; de ahí

exclusiva para el Estado -con el propósito inequívoco de sostener y reforzar su carácter de rector del proceso económico- las actividades económicas relativas al petróleo e hidrocarburos; petroquímica básica<sup>117</sup>; explotación de minerales radiactivos y generación de energía nuclear; algunas actividades mineras; electricidad; ferrocarriles y las comunicaciones telegráficas y radiotelegráficas. La explotación comercial de la radio y televisión; el transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales; los transportes aéreos y marítimos nacionales; la explotación forestal y la distribución del gas, quedaron reservadas en exclusividad a mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros. Los inversionistas extranjeros -personas físicas o morales- deben registrarse ante el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, además de que, para realizar cualquier inversión deben solicitar la autorización de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.<sup>118</sup>

Finalmente, dentro del marco legal que nos hemos --propuesto analizar, se encuentra la Ley de Inventiones y Marcas<sup>119</sup> cuyas disposiciones se encuentran estrechamente relacionadas al propósito institucional de impulsar la creación de tecnología nacional y la vinculación de ésta a patrones na--

---

que muchas entidades paraestatales, al atender preferentemente la oferta de mano de obra y funcionar con precios accesibles a la mayoría consumidora, debieran funcionar permanentemente subsidiadas. Así, en 1970 el número de empleados federales, en el sector centralizado y el paraestatal, era alrededor de 226 mil personas; mientras que, en 1976 llegó a ser casi de un millón 215 mil personas. Véase al respecto el Censo de Recursos Humanos del Gobierno Federal de 1976 y los Presupuestos de Egresos de la Federación correspondientes a los años de 1970 a 1976, inclusive, particularmente el renglón correspondiente a organismos paraestatales.

<sup>117</sup> Asimismo, y para institucionalizar esta medida, con fecha 6 de febrero de 1975 se modificó el artículo 27 constitucional en materia de petróleo y electricidad

<sup>118</sup> Respecto al marco legal relativo a la capacidad de consumo del mercado interno y a la generación de divisas aplicables a la inversión, el Reglamento de la Ley de Inventiones y Marcas en materia de transferencia de Tecnología y vinculación de marcas, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de octubre de 1976, contiene diversas disposiciones legales dirigidas a amparar las mercancías producidas en territorio nacional. Para el caso de marcas de origen extranjero que están destinadas a amparar tales artículos, deberá usarse aquella vinculada a una marca originalmente registrada en México. (Creemos que tales disposiciones obedecen a la necesidad de asociar las marcas extranjeras a los requerimientos reales del mercado nacional) Véanse, particularmente, los artículos 1o. y 2o. del Reglamento.

<sup>119</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 1976.

cionales de consumo. Así, los artículos 41, 42 y 50, fracción III de dicho ordenamiento legal señalan que el titular de una patente de invención está obligado a explotarla en territorio nacional; quedando facultada la Secretaría de Comercio -en términos del artículo Quinto Transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal- a exigir la comprobación de tal circunstancia. Cuando no se explote la patente en la forma y términos requeridos por el mercado nacional, la Ley -- previene -en sus dispositivos del 50 al 50- la posibilidad de expedir licencias obligatorias y de utilidad pública. Para el caso de las marcas, este ordenamiento regula -con la vinculación de las marcas extranjeras a las registradas originariamente en el país- la generación y reinversión de divisas en el mercado nacional.

Encontramos, pues, de manera global y abstracta, el marco objetivo que -iniciado al principio de la década de los setenta- caracteriza el papel actual del Estado en la dirección del proceso económico en general, y a la política vigente en materia de empleo, en particular. En lo que sigue estudiamos ésta de acuerdo a su intención, importancia y forma de implementación.

El empleo se ha convertido en un área de interés -- prioritario para la sociedad mexicana ante la magnitud creciente que han asumido -- las deficiencias ocupacionales particularmente en los últimos años. La relevancia económica y social de este problema, su gran dimensión y complejidad, así como la repercusión que habrán de tener a futuro las acciones que hoy se realicen en este campo, reclaman de una enorme labor de previsión, coordinación y consistencia. Requieren, asimismo, del concurso concertado de esfuerzos en todo el ámbito de la actividad pública, privada y social en que se inscribe el fenómeno del empleo. Es -- por lo anterior que una de las preocupaciones centrales del actual gobierno ha sido la de programar, coordinar y armonizar las tareas para la organización de un adecuado mercado laboral, a través de la generación de empleos, el mejoramiento de las condiciones en que se realizan los existentes y, en general, la adecuación dinámica entre la estructura productiva y la fuerza de trabajo. Así, organizados den--

tro de la Comisión Consultiva del Empleo y la Productividad y del Grupo Intersectorial para la Programación del Empleo,<sup>120</sup> todos los sectores de la administración pública federal se avocaron a la tarea de "definir un Programa Nacional en la Materia, con el propósito de impulsar y compatibilizar las acciones del Sector Público Federal que inciden sobre este fenómeno, y proponer a los sectores privado y social un marco estructurado de estrategias y medidas tendientes a superar los actuales problemas ocupacionales, dentro del cual se incorporen sus contribuciones para asegurar en el futuro el derecho al trabajo para todo mexicano".<sup>121</sup> Por ello, se ha procurado que en cuanto su contenido y lineamientos dicho Programa quede enmarcado dentro del Plan Global de Desarrollo<sup>122</sup> propuesto por la Secretaría de Programación y Presupuesto, y que tome en cuenta los distintos planes sectoriales hasta ahora expedidos, complementando las orientaciones definidas en éstos al aludarse en aquellos aspectos que cuantitativamente inciden en el fenómeno específico del empleo. Por otra parte, junto a este propósito integrador y ordenador, una premisa fundamental en la elaboración de la estrategia presentada en el documento citado es que ésta debe sustentarse en un conjunto congruente de medidas que abarquen todo el ámbito de la actividad económica y social. No es posible, por tanto, concebir el contenido de la actual política laboral como un paquete de proyectos aislados -por importantes que sean en lo individual-, carentes de un planteamiento orgánico, unitario, pues ello constituiría una apreciación parcial, contraria al enfoque central del Programa. Sin embargo, el proyecto administrativo que ha sido diseñado para afrontar los actuales desajustes ocupacionales dista mucho de ser tan sólo un agregado etéreo de estrategias de tipo general, sin incluir planteamientos sobre las modalidades operativas que pueden garantizar una acción efectiva y resultados

<sup>120</sup> La descripción de los mecanismos institucionales de carácter general en que se han apoyado las tareas de programación del empleo -entre los cuales, además de los dos que ya hemos mencionado, se encuentran los Grupos Internos para la Programación del Empleo, los Programas Estatales de Generación de Empleos y el Sistema Nacional de Programación de Empleo- puede encontrarse en: Programa Nacional de Empleo 1980/82, "La acción del Estado y la Programación del Empleo", Loc. cit., Vol. II, -pp. 84 y 91

<sup>121</sup> Programa Nacional de Empleo 1980/82, Loc. cit., Vol. II, "Introducción General", p. 1

<sup>122</sup> Al respecto puede consultarse el Decreto aprobatorio del Plan Global de Desarrollo 1980/82, así como la versión abreviada del mismo que fueron publicadas en el

palpables para el corto y mediano plazos. En el Programa Nacional de Empleo, en efecto, se han contemplado ambas instancias equilibradamente, sugiriéndose junto a la estrategia global modificaciones en las políticas vinculadas con el problema laboral, incorporándose los programas de carácter sectorial y formulándose las propuestas de acción particulares enmarcadas dentro de esa estrategia central -que consiste, como hemos señalado en páginas anteriores, en la modernización integral de los mercados de trabajo nacionales.

Consideremos en primer lugar la orientación central de la estrategia de empleo. De acuerdo con el Programa Nacional en la materia, el objetivo inmediato de ésta radica concretamente "en procurar la disminución del ritmo de desalojo de la población de las áreas rurales (lo que supone, asimismo) -fortalecer la infraestructura rural y las actividades industriales y de servicio -vinculadas a la producción primaria que se localicen en esas áreas,<sup>123</sup> lo que exige modificar la dinámica laboral que hasta ahora ha acompañado al desarrollo económico de nuestro país, pues ésta se señaló precisamente, como sabemos, por la polarización indiscriminada y masiva de mano de obra tradicional hacia los estratos avanzados -tras el previo abandono de los lugares de trabajo originales por las malas condiciones que privaban en ellos.<sup>124</sup> Por esta razón, atender la problemática del -

Diario Oficial de la Federación de fecha jueves 17 de abril de 1960, pp. 3-15 (en especial el apartado 7 del Plan, "Estrategia global hacia el empleo"),

<sup>123</sup>Programa Nacional de Empleo 1960/62, Loc. cit., Vol. II, p. 32

<sup>124</sup> Con el objeto de modernizar la agricultura y atenuar la heterogeneidad estructural del sector, se publicó -el primero de febrero de 1961- la Ley de Fomento Agropecuario, cuyo objeto -en términos de su propio artículo primero- "es el fomento de la producción agropecuaria y forestal para satisfacer las necesidades nacionales y elevar las condiciones de vida en el campo" (El subrayado es mío). Este dispositivo se inscribe dentro del marco legal de la actual estrategia de empleo y de modernización del aparato productivo nacional, toda vez que, al fomentar la producción de bienes de consumo básico -trigo, maíz y frijol- e incrementar la capacidad de consumo de la población campesina, pretende crear las condiciones materiales que inciden en la oferta y la demanda de mano de obra del sector. Como principales características podríamos señalar la incorporación de un programa de mecanización de la producción -capítulo IV- de riesgo compartido en el que el Estado y el productor se obligan solidaria y mancomunadamente a soportar pérdidas de asistencia técnica y crédito -capítulo VI-, de declaración de tierras ociosas- con objeto de obligar al propietario a explotarla para la producción agrícola, la agrupación en unidades de producción de terrenos dirigidos a la producción agrícola -independientemente de su régimen jurídico-; y, finalmente, la programación del desarrollo pro-

empleo requiere mejorar sustantivamente las condiciones de productividad de esa población, lo que, a su vez, lleva a plantear como primera prioridad la superación de la heterogeneidad estructural del aparato productivo.<sup>125</sup> Este es, a nuestro parecer, el objetivo principal, nuclear, de la actual estrategia de empleo.

Empero, la magnitud e intensidad de la heterogeneidad estructural que nos afecta -y a cuya descripción nos hemos dedicado en el apartado anterior- no puede ser superada por la vía del crecimiento económico, -- máxime si dicho crecimiento se enmarca en un modelo que mantiene y ahonda las diferencias estructurales dentro de las distintas ramas de actividad. En relación con el empleo, en efecto, todo lleva a señalar que de conservarse y fortalecerse el tipo y organización de la estructura productiva vigente, aún cuando se logren incrementos que superen las tasas históricas de crecimiento, no alcanzarán para solucionar los problemas ocupacionales, perpetuándose una tendencia que se desarrolla a través de una secuencia de rápida expulsión de mano de obra de los sectores rurales y de incapacidad de absorción satisfactoria de esa mano de obra en los sectores urbanos modernos de mayor productividad -y, por lo tanto, generadores de mayores ingresos-. Podemos decir, pues, que en la medida en que "la atenuación de la heterogeneidad estructural aparece como el camino para la solución permanente de los problemas ocupacionales del país",<sup>126</sup> recuermos "replantear el estilo de desarrollo predominante y, en consecuencia, los objetivos y características de las políticas de largo, mediano y corto plazos".<sup>127</sup> Así, el núcleo de la estrategia general del empleo no puede comprenderse sin señalar su esencial vinculación con el -- propósito de lograr un cambio cualitativo en el desarrollo, convirtiéndolo en desconcentrador del ingreso y de la propiedad, de modo que la nación crezca de una manera armónica y equilibrada.

Incorporadas y coordinadas a esta orientación central de la estrategia ocupacional, que se vincula intencionalmente con una visión

ductivo del sector. En forma complementaria, el Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del Sector Agropecuario, publicado en el Diario Oficial de fecha 9 de septiembre de 1981, precisa las modalidades del fomento fiscal de acuerdo al tipo y zona de cultivo.

<sup>125</sup> Véase supra, p.

<sup>126</sup> Programa Nacional de Empleo 1980/82, Loc. cit., Vol. II, p. 27

<sup>127</sup> Ibidem, p. 27 (El subrayado es mío). Véase también supra, nota CC

global y casual de nuestros desajustes laborales, existen también dos vertientes -- de influencia asociadas con la solución de las manifestaciones presentes y actuales de dichos desajustes. Procedamos a examinarlas, partiendo de los siguientes -- postulados extraídos del diagnóstico que ofrecemos en la primera parte de este capítulo: el problema del empleo, descrito en forma abstracta, se nos presenta inmediatamente como un resultado de la relación dinámica entre la fuerza de trabajo y las plazas disponibles. El desequilibrio entre ambos factores puede apreciarse en dos aspectos principales que, aunque íntimamente vinculados en la realidad, pueden distinguirse teóricamente, para su mejor y más clara comprensión: cuando hablamos del déficit de plazas de trabajo respecto al volumen de la mano de obra, contemplamos el aspecto cuantitativo o propiamente ocupacional del problema, y detectamos -- las medidas administrativas asociadas a él por su propósito principal de generar -- empleos a corto, mediano y largo plazos; por otra parte, cuando hablamos de la inadecuación entre las características y aptitudes de la fuerza de trabajo respecto a los requisitos productivos de las plazas ya creadas, nos referimos al aspecto cualitativo o productivo del problema, distinguiendo las acciones administrativas relacionadas con él por su orientación dirigida esencialmente a la adecuación funcional de la oferta y la demanda de mano de obra, a través de la influencia transformadora y adaptadora en uno y otro de los términos, y en el cual, la capacitación y el adiestramiento se ubican, desempeñando una función de gran importancia en la -- conducción de la dinámica subjetiva de la oferta.<sup>12E</sup> En lo que sigue nos ceñiremos a esta distinción.

---

<sup>12E</sup> La diferencia esencial entre el aspecto ocupacional y el productivo de la problemática del empleo que afecta a nuestro país ha sido discutida anteriormente al -- señalar que mientras que el uno se relaciona con la inadecuación cuantitativa entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, el otro se vincula con los desajustes -- de falta de oportunidades, en el otro de habilidades; en uno las deficiencias conciernen a la demanda de mano de obra, mientras que en el otro se detectan directamente en la oferta. Aunque sus efectos finales sean los mismos -- el desempleo o el subempleo--, ambos se distinguen de manera esencial en sus características y condiciones, y es importante señalar sus diferencias para ubicar las diversas medidas que en relación con cada uno se contempla. Véase supra, nota. 69

En el diseño de su política en materia de ocupación, el actual gobierno ha debido contemplar las restricciones que el régimen jurídico de nuestro país le impone, en cuanto impide que su influencia sea determinante o coercitiva sobre la actuación de los particulares o las entidades federativas en la generación de empleos.<sup>129</sup> En efecto, las acciones que propone el Programa Nacional de Empleo en esta materia, si bien se consideran "obligatorias para los órganos de la Federación", son "acordadas con los Estados soberanos y municipios libres", y "convenidas e inducidas respecto a la iniciativa privada y social".<sup>130</sup> En este sentido podemos distinguir en las previsiones y lineamientos de la política de ocupación contemplada por el Gobierno Federal, entre las acciones de influencia directa, cuya implementación y operación se realiza dentro del aparato estatal, y las que se ejercen en el ámbito de la influencia indirecta.<sup>131</sup>

Toda vez que, como hemos dicho, la legislación vigente limita la competencia del Gobierno Federal en materia de generación de empleos, las políticas de ocupación de influencia indirecta son aquellas que prevén la acción del Estado sólo a nivel de planeación y estímulo, dirigiéndose ya a los particulares,<sup>132</sup> a través del fomento de las actividades privadas ya a las entida-

<sup>129</sup>Efectivamente, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitución Política Federal, aquellas facultades que "no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Por tal motivo, y en virtud de que la materia de empleo no se encuentra dentro de las facultades reservadas a la Federación, las disposiciones relativas serán de competencia exclusiva de cada entidad federativa.

<sup>130</sup>Programa Nacional de Empleo 1980/82, Loc. cit., Vol. I, "Introducción General", p. 11

<sup>131</sup>La nomenclatura empleada para distinguir la proyección relativa de ambas esferas es utilizada también por el Programa Nacional de Empleo: "(...) las estimaciones globales de creación de puestos de trabajo que aquí se presentan -y que incluyen la acción directa o indirecta del sector público federal- (...)". Loc. cit., Vol. I. "Introducción General", p. vi (El subrayado es mío)

<sup>132</sup>Podemos distinguir dos formas institucionales de planeación y de estímulo di-

des federativas, mediante el establecimiento de convenios globales y sectoriales -entre los cuales los Programas Estatales de Generación de Empleo<sup>133</sup> son los más importantes-. Por su propia naturaleza, en cambio, las acciones de influencia directa del Gobierno Federal vinculadas a la generación de empleos están dirigidas hacia los propios recursos materiales, financieros y humanos con que cuenta la Administración Pública. En general, podemos decir que aquí se trata de racionalizar los sistemas de funcionamiento de la misma y aprovechar mejor los medios con que cuenta, en tanto que el Estado interviene en la solución de los desajustes laborales como orientador del proceso económico; además, en su carácter de inversionista o empleador, el Estado deberá incorporar criterios ocupacionales en la toma de decisiones, aumentando la capacidad de generación de empleo de su acción directa y asegurando, asimismo, la contratación de los trabajadores en condiciones que cubran, al menos, los mínimos establecidos por la Ley. Así, tal estrategia tendrá tres áreas principales de concentración: por una parte, se dirigirá a la liberación de recursos financieros que le permitan desarrollar una política de planeación y fomento ocupacional acorde con las necesidades de generación de empleo en los sectores que escapan a su influencia directa; por otra, tenderá a la adecuación y optimización en el uso de los recursos humanos ocupados por él, para aumentar y racionalizar el empleo generado en el sector público; y, finalmente, en estrecha relación con los dos anteriores, buscará establecer un mecanismo efectivo de orientar de la vida productiva del país en atención a la ampliación de los pa

---

rigidas a "fomentar la formación de capital y la generación de empleo". La primera de ellas se refiere a los programas de apoyo a la pequeña y mediana industria que, en forma de fideicomisos públicos, quedan a cargo de NAFINSA y del Banco de México, S.A. Estos instrumentos de fomento directo al sector industrial tienen como objeto de atención "el financiamiento y la asistencia técnica". En cuanto al segundo aspecto -estímulos fiscales- la política gubernamental gira en torno a la promoción fiscal para las actividades y generación de nuevos empleos, de acuerdo a la zona geográfica y actividad industrial. Al respecto pueden consultarse las publicaciones de la Secretaría de Hacienda relativas a la pequeña y mediana industria; así como el Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del Empleo y la Inversión en las actividades industriales", publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de marzo de 1979. En lo relativo a la instrumentación y formas de operación particulares de los fideicomisos para el fomento industrial, puede consultarse el documento "Política Económica", Volumen IX, número 6, correspondiente al sexto bimestre de 1980, publicado como órgano de difusión del Instituto Mexicano de Economía Aplicada, A.C., México 1980.

<sup>133</sup>Véase infra, p. 72

rámetros de absorción de mano de obra en los diversos estratos económicos.<sup>134</sup>

En este punto abandonaremos momentáneamente el órden de nuestra exposición para referirnos a algunas acciones de capacitación y adiestramiento emprendidas recientemente por el Gobierno Federal entre los empleados y cuadros de mando intermedios a su servicio,<sup>135</sup> con objeto de destacar las diferencias entre éstas y aquéllas a que nos referimos en el siguiente inciso. Atendiendo a su contexto específico y a su orientación inmediata, podemos distinguir en dichas acciones dos matices precisos : que están orientados a la racionaliza---

<sup>134</sup> Sobre el particular consúltese el apartado "la acción del Estado y la programación de empleo", en el Programa Nacional de Empleo 1980/82, Loc. cit., Vol. II, pp. 84-91

<sup>135</sup> Al respecto, los estudios y propuestas realizadas para precisar los medios destinados para mejorar los sistemas y procedimientos de administración del personal público, en los que destacan las acciones de capacitación, están contenidos en las "Recomendaciones para la Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal", emitido por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. En este documento se proponen los objetivos y estrategias para tal efecto, así como los mecanismos para la coordinación de las acciones de las Dependencias que tienen a su cargo acciones en la materia, mediante la creación o adaptación de estructuras, a nivel normativo -Coordinación General de Estudios Administrativos y Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal-, a nivel técnico -Comités Técnico-consultivos (Integrados por representantes de las Dependencias), CIDAP's, LOM's, y UP's; y operativos -mecanismos institucionales bipartitas (en forma de Comités Mixtos) y Unidades Administrativas de Capacitación y Desarrollo- (v. Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Documentos Básicos. Coordinación General de Estudios Administrativos. Talleres Gráficos de la Nación, S.C. de P.E. y R.S., México 1979).

En forma subsidiaria, en enero de 1977 la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República acordaron instrumentar el Programa de Formación en Relaciones Laborales para Funcionarios de Entidades Públicas (FORELA), mediante la acción conjunta de sus respectivas dependencias, el Instituto Nacional de Estudios del Trabajo y la Dirección General de Recursos Humanos, en coincidencia con los objetivos de transformación estructural, funcional y de recursos humanos contenidos en el Programa de Reforma Administrativa que promueve el Ejecutivo Federal. Dentro de este contexto, "FORELA pretende dar respuesta a la necesidad de unificar las políticas de las entidades paraestatales en materia de relaciones laborales, a fin de mejorar la eficiencia y la congruencia de las actividades públicas, con apego a las leyes en vigor y estricto respeto a los derechos de los trabajadores" Cf. Programa de Formación en Relaciones Laborales para Funcionarios de Entidades Públicas. Objetivos y Características. Instituto Nacional de Estudios del Trabajo/ S.T. y P.S., México 1979, 14 pp.)

ción del aprovechamiento de los recursos humanos del sector público, con el fin de aumentar la eficiencia y prestancia del mismo, y, consecuentemente, que persiguen la ampliación de la capacidad directora y organizadora que el Estado tiene en nuestra sociedad, a través de su intervención eficaz en la solución de los problemas nacionales y en la armonización del comportamiento de los demás estratos del país, en relación a los mismos. En efecto, atender la capacitación y formación de los empleados públicos y cambiar los sistemas de organización y administración de los recursos humanos, a fin de aumentar la eficiencia del sector gubernamental, constituye un requisito indispensable para el cumplimiento de su papel rector en el proceso económico y social.<sup>136</sup> Dichas acciones, sin embargo, están integradas a los propósitos dinámicos del proceso de Reforma Administrativa que el régimen actual ha impulsado, y no es nuestro propósito profundizar en ellos. Bastará con retener que se distinguen básicamente de las políticas de capacitación y adiestramiento propuestas en la estrategia de empleo, como el sujeto del objeto, en cuanto son medios o requisitos operativos respecto a la superación de una problemática laboral en la que la actuación eficiente del aparato administrativo estatal es indispensable.<sup>137</sup>

<sup>136</sup> Al respecto, el Manual de Administración Pública de las Naciones Unidas en su edición de 1962, p. 41, señala que "una exigencia principal en el servicio público es (...) la administración de personal, puesto que la eficacia en la gestión de los negocios públicos depende primordialmente de la capacidad de las personas empleadas por el Estado. El mejoramiento de la organización (estructuras) y de los métodos y procedimientos resultará ineficaz si el personal correspondiente no reúne las debidas condiciones de competencia. Cualquier plan de reforma administrativa necesita inexcusablemente, para lograr resultados satisfactorios, ir acompañado de una nueva actitud y una acrecentada aptitud por parte de los funcionarios públicos. La administración de personal debe tener la más alta prioridad en cualquier programa de reforma administrativa. Un personal competente es la condición sine qua non de un servicio público eficaz" (Cit. por Alejandro Carrillo Castro. La Reforma Administrativa en México. Op. cit., p. 41, El subrayado es mío)

Como acción concreta véase el "Programa para Mejorar la Administración del Personal al Servicio del Estado" en Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Documentos Básicos, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, Talleres Gráficos de la Nación, S.C., México 1979, p. 111

<sup>137</sup> Sin embargo, cabe observar que el Estado en tanto que empleador, no sólo se halla involucrado en la capacitación y el adiestramiento de su personal en términos de rector del proceso económico y social del país -y, por ende, dirigiendo dichas acciones al logro de una mayor eficiencia administrativa sino también como productor de bienes y servicios útiles a la comunidad nacional. En este caso las acciones de formación profesional que emprenda en la fuerza de trabajo que ocupa se orientan

Volviendo al examen de la actuación del Estado en materia de ocupación que prevé la estrategia de empleo, cabe señalar que las acciones de influencia indirecta a que arriba aludimos contemplan la forma en que el Estado debe manejar los recursos, atribuciones e instrumentos con que cuenta para estimular la generación de nuevas plazas de trabajo, tanto en el sector privado y social como en las entidades federativas. En estos casos se trataría fundamentalmente de realizar acciones de fomento y apoyo a las pequeñas y medianas unidades productivas, tanto a nivel regional como sectorial, y establecer, en forma convencional, métodos de coordinación y promoción en la materia con los gobiernos estatales.<sup>138</sup> Las acciones de planeación y fomento a los estratos mencionados, pueden distinguirse, por su carácter, en crediticias, financieras y de apoyo infraestructural.<sup>139</sup> En los tres casos, tales políticas se inscriben intencionalmente en un contexto más amplio, que atañe a programas globales de desarrollo nacional, por lo que podemos decir que, más que tratarse aquí de una estrategia ocupacional autónoma, se consideran como premisas de planeación al más alto nivel. Por otra parte, como ha quedado precisado con anterioridad, el régimen político-legal de nuestro país limita la actuación del Poder Ejecutivo Federal en asuntos cuya revisión compete al gobierno de cada entidad federativa; sin embargo, los problemas de nuestro desarrollo exigen un enfoque integral tanto en su planteamiento como en la implementación de soluciones, por lo que la actual administración ha establecido un mecanismo que permita hacer armónicas y coherentes las acciones que se realizan a nivel nacional con las que se realizan a nivel local. Dicho mecanismo, que ha cristalizado en el llamado Convenio Único de Coordinación, contempla también acciones conjuntas específicamente relacionadas con la creación de empleos y el fomento de

---

al logro de la eficiencia productiva y se identifican intencionalmente, por tanto, con las que se realizan en los otros sectores de nuestra economía.

<sup>138</sup> Véase supra, notas 129 y 132

<sup>139</sup> Sobre las medidas contempladas por el Estado para propiciar el aumento de los índices absolutos de generación de empleo en el país, puede consultarse, especialmente, el apartado "Las políticas de corto plazo y los objetivos de empleo", en sus incisos: "Políticas de Gasto Público", "Política de crédito", "Política de precios e Ingresos" y "Balanza de pagos e Inflación", que aparece en el Programa Nacional de Empleo 1980/82, Loc. cit., Vol. II, pp. 79-83

las actividades productivas de los diversos Estados. Al respecto, el Programa Nacional de Empleo señala que "con el propósito de desarrollar los Programas Estatales de Empleo, en el Convenio Único de Coordinación con los Estados en materia de Administración del Trabajo, suscrito el 5 de febrero de 1979, se incorporó un acuerdo que prevé la elaboración de Programas Estatales de Generación de Empleos y Creación de Nuevas Fuentes de Trabajo. Los mencionados programas serán formulados en el seno de los Comités Promotores de Desarrollo Económico de los Estados,<sup>140</sup> en el marco de los Programas Estatales de Desarrollo"<sup>141</sup> y es de preverse que traduzcan a su dimensión los lineamientos que hasta aquí hemos esbozado.

Pasemos a examinar el ámbito complementario al propiamente ocupacional de la orientación dinámica de la estrategia de empleo, en el cual una de las políticas básicas es aquella a cuya descripción subjetiva dedicaremos el resto del presente trabajo de Tesis: el aspecto productivo del empleo.

## B) LINEAMIENTOS EN MATERIA DE PRODUCTIVIDAD.

Un aspecto al que la estrategia nacional de empleo otorga atención particular es el relativo a la educación funcional entre la fuerza de trabajo y el aparato productivo en todos los sectores de actividad del país, --- pues sólo a través de esa paulatina integración dinámica entre los factores reales de la producción puede alcanzarse un estilo de crecimiento equilibrado, que difunda y extienda los beneficios del desarrollo en provecho tanto de nuestro progreso económico como social. Sin embargo este tema suele omitirse de los planteamientos abstractos sobre el problema laboral, que usualmente identifican a éste con el déficit de plazas y, por ende, proponen resolverlo mediante la sola generación de puestos -

<sup>140</sup> Actualmente denominados Comités Estatales de Planeación,

<sup>141</sup> Programa Nacional de Empleo 1980/82, Loc. cit., Vol. II, pp. 88-89

de trabajo, en términos exclusivamente cuantitativos. Lo anterior puede deberse -- quizá, a que ante situaciones críticas especialmente palpables en la insuficiencia en el número de empleos, y ante la incapacidad manifiesta del aparato productivo -- para absorber la oferta creciente de mano de obra, la vertiente cualitativa de los desajustes laborales, en general, haya parecido secundaria y, consecuentemente, su solución relegada a una instancia posterior. Pero el examen que ya ofrecimos sobre la situación actual del fenómeno del empleo en nuestro país muestra no sólo que el rezago en la materia tiene un origen muy importante en el desfase funcional de nuestros mercados de trabajo -- y que, por tanto, las medidas que se adopten al respecto, tienen, al menos, igual relevancia que las implementadas para contender con su dimensión cuantitativa --, sino que no es posible alcanzar un estilo de crecimiento armónico y sostenido, que combine la prosperidad con la justicia, tal y como lo persiguen los objetivos estratégicos fundamentales en relación con el empleo, si no se establecen mecanismos efectivos de adaptación e integración progresiva entre la población trabajadora y un sistema económico productivo homogéneamente modernizado. En términos particulares y concretos, podemos decir que se trataría de adecuar dinámicamente las características de la fuerza de trabajo y las del aparato productivo, realizando acciones que incidan conformadoramente en uno y otro de los términos mencionados.

En este sentido es necesario, en primer lugar, que la estructura productiva se vaya conformando de manera tal que tome en consideración los niveles actuales y las posibilidades reales de calificación de la mano de obra a futuro. Para lograr este propósito es necesario actuar en diversos campos. -- En lo que a planeación respecta, se requiere, por una parte, identificar cuáles -- son los conocimientos, habilidades y calificaciones que posee la mano de obra, así como su ubicación en las distintas regiones del país. Por la otra, determinar cuáles son los requisitos de calificación de la fuerza de trabajo, vinculados con las distintas opciones tecnológicas, para producir los bienes y servicios que plantea el reordenamiento de la estructura productiva. Asimismo, es necesario establecer -- cuáles son los recursos disponibles para la formación de recursos humanos y para la adecuación de tecnologías que permitan lograr un ajuste socialmente conveniente entre la estructura del aparato productivo y las características de la fuerza de trabajo. A partir del conocimiento y confrontación de los elementos anteriores, -- será necesario, en algunos casos, adecuar la orientación, el contenido, la cobertura

y la duración de diversos programas de formación profesional. En otros, la adecuación deberá darse entre los requisitos de entrada al empleo y las necesidades reales de calificación para desempeñar ese empleo. Asimismo, la selección de tecnología, y aún la localización de las nuevas inversiones, deberán considerar los niveles actuales y las posibilidades futuras de calificación de mano de obra. Con todo ello se busca que la demanda de fuerza de trabajo derivada del desarrollo del aparato productivo guarde una relación de interdependencia en el tiempo con la formación de recursos humanos, sin que esta última vaya a la zaga de la primera. Se evitarán así riesgos de estrangulamiento de la producción, aparecidos como consecuencia de la elección de procesos para los cuales no se cuenta, ni se prevé contar, con la mano de obra exigida; además, se ampliará naturalmente la absorción de fuerza de trabajo en el aparato productivo, superando el desequilibrio por el que una parte importante de aquella, al no poseer las habilidades y conocimientos requeridos para ocupar los puestos disponibles, se vió marginada del empleo remunerador.<sup>142</sup>

Evidentemente, junto a las acciones orientadoras de los procesos estructurales y de la dirección funcional de la planta productiva, la capacitación y el adiestramiento, como instancia conformadora de las características requeridas en la mano de obra, ocupan una posición de gran importancia en cuanto a la homogenización de los mercados laborales que se propone en relación con el aspecto productivo del fenómeno del empleo. Las políticas de formación profesional, en efecto, se relacionan intencionalmente, a modo de respuestas institucionales, con la solución de la inadecuación cualitativa entre la fuerza de trabajo y el aparato productivo -que como hemos visto en el apartado anterior, constituye una de las dimensiones fundamentales de nuestra problemática del empleo-, a través de su influencia adaptadora y modernizadora de la oferta de mano de obra que se concentra en los mercados laborales del país. Su ámbito objetivo, pues, está integrado al propósito global de asegurar el desarrollo equilibrado, armónico e interdependiente de los dos principales factores de la actividad económica nacional. Basándonos en los elementos que hasta aquí hemos manejado sobre ellas, proponemos, finalmente, la siguiente definición particular de la capacitación y el adiestramiento: son los procesos de actualización y perfeccionamiento de los conocimientos y hábitos del trabajador, tendientes a aumentar su aptitud subjetiva para el desempeño de un empleo determinado.

<sup>142</sup> Sobre el particular véase supra, nota 128

La evolución institucional de la capacitación y el adiestramiento en el país <sup>143</sup> hasta la primera mitad de la década de los cincuenta, -- puede resumirse en los siguientes rasgos: la capacitación en México se realizó, por lo general, en forma empírica, con largos períodos de aprendizaje, altos costos y escasa flexibilidad para fomentar mano de obra calificada en el corto plazo. Por esos años se introdujo en el país el método de adiestramiento en forma sistemática dentro de la empresa, lo que representó un avance muy significativo caracterizado por su -- bajo costo y por su enfoque dirigido a puestos de complejidad media, para cuyo desempeño eficiente no se requería sino una preparación que no excedía de unas cuantas semanas. En los años sesenta, y hasta la fecha, el interés de los empresarios cambió hacia procedimientos más sofisticados y enfocados fundamentalmente a los niveles ejecutivos, por lo que la atención al adiestramiento de la mano de obra operativa se descuidó sensiblemente. Aún cuando por entonces se crearon instituciones que en su concepción cubrían necesidades de capacitación media y baja, en la práctica se burocratizaron y se escolarizaron hasta el grado de convertirse en funcionalmente inoperantes. Es así como el panorama de la capacitación y el adiestramiento de la mano de obra llegó a caracterizarse, según señalamos en páginas anteriores citando al Programa Nacional de Empleo, "por la existencia de enfoques y recursos fragmentarios, la falta de capacidad profesional para atenderlos, por la proliferación de centros, institutos y academias de calidad cuestionable, la presencia de esuomas escolarizados poco flexibles, la desvinculación con las necesidades reales del aparato productivo y, en general, la dispersión, parcialidad e insuficiencia". <sup>144</sup> Cabe observar, no obstante, que en años recientes se ha venido concediendo mayor atención al aspecto de -- capacitación en el trabajo, contemplando la vinculación con las necesidades reales del aparato productivo, aunque subsistan problemas de inadecuación entre las actividades estrictamente académicas y las destinadas a la capacitación específicamente, las limitaciones derivadas de la inexistencia de un sistema que hiciera operativas las posibilidades abiertas por la Ley. En tales condiciones, el Gobierno -- Federal, dentro del Programa Nacional de Empleo, ha considerado como elementos y ob-

<sup>143</sup> Los datos que presentamos sobre la evolución institucional de la capacitación y el adiestramiento en México fueron tomados del Programa Nacional de Empleo 1960/62, -- Loc. cit., Vol. I, pp. 30-31

<sup>144</sup>

Programa Nacional de Empleo 1960/62, Loc. cit., Vol. I, p. 31

jetivos para la elaboración de su política en materia de capacitación y adiestramiento, además de los aspectos subjetivos y particulares del aprendizaje en y para el trabajo, el fomento de la vinculación entre las actividades productivas y el sistema educativo; el mejoramiento de las condiciones físicas en que los trabajadores realizan sus labores; el aprovechamiento adecuado del tiempo libre, en actividades que mejoren su salud y cultura así como las posibilidades de educación vidual.<sup>145</sup>

Aunque las acciones de capacitación y adiestramiento tienen, subjetivamente, efectos a corto plazo sobre la eficiencia individual en el desempeño de un empleo, cabe subrayar que la orientación objetiva de las acciones emprendidas al respecto por el Gobierno Federal contempla esencialmente sus efectos mediatos sobre los mercados laborales, de donde se deriva la importancia de su institucionalización. De acuerdo con lo anterior, se hacía necesario preci-

<sup>145</sup> Para la descripción de los contenidos e intenciones de las políticas de capacitación y adiestramiento contempladas dentro de la actual estrategia de empleo, pueden consultarse las siguientes partes del Programa Nacional de Empleo: "Presentación", especialmente las páginas IV-VI, en el Vol. I; Capítulo I, apartado 3, inciso C, "Metas para 1982 relacionadas con las características de la mano de obra" -- (ibfd., Vol. I, pp. 19-20); Capítulo III, apartado 1, "Empleo y heterogeneidad del aparato productivo" (ibfd., Vol. II, pp. 27-28); Capítulo IV, apartado 1, inciso 4, "La adaptación dinámica entre fuerza de trabajo y aparato productivo" (ibfd., Vol. II pp. 63-64); Capítulo IV, apartado 2, inciso 1, subinciso 1, "Organización social para el trabajo y empleo" (ibfd., Vol. II, pp. 70-71); Capítulo IV, apartado 2, inciso 2, subinciso f, "Formación profesional" (ibfd., Vol. II, pp. 76-77); Capítulo VII, apartado 9, "Formación de recursos humanos" (ibfd., Vol. II, pp. 107-108); Capítulo X, "Efectos de la Programación del Sector Laboral en el Empleo" (ibfd., Vol. III, pp. 104-109); por último el tomo segundo del Volumen IV contiene un examen del fenómeno del empleo en su relación, cuantitativa y cualitativa, con el proceso de desarrollo económico, y de la influencia dinámica que sobre tal relación tendría un mecanismo administrativo integrador y orientador de la interacción entre la fuerza de trabajo y el aparato productivo, el Servicio Nacional de Empleo. Aún cuando todo el contenido de este apartado tiene importancia para la comprensión de la concepción del Estado sobre la formación profesional, es particularmente interesante, dadas las dificultades que plantea la realidad en este aspecto, el Capítulo 0, "Concertación de acciones de capacitación y formación para desempleados y subempleados" (ibfd., Vol. IV-2, pp. 5.1/31-5.1/34). Conviene conocer también el apartado "Necesidades de mano de obra para la industria de bienes de capital" que aparece en el mismo tomo segundo del Volumen IV, pues muestra un caso particular de las relaciones que existen entre las características funcionales del aparato productivo y las cualitativas de la mano de obra, dentro de una industria tan representativa en términos de requisitos elevados de calificación como es la de bienes de capital (ibfd., Vol. IV.-2, pp. 5.1/1 - 5.4/31)

sar las modalidades operativas e instrumentales con que el Estado ha de responder a las necesidades que nuestro país afronta en materia de formación profesional. En este sentido, en lo referente a la capacitación y adiestramiento en el trabajo se contempló, por una parte, la inclusión a nivel contractual de planes y programas relativos, elaborados de común acuerdo por empleados y patrones. Por la otra, a un nivel más general, para institucionalizar las acciones gubernamentales en esa materia se implantó un Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento, en el que -- han de participar, asimismo, trabajadores, patrones y representantes del Estado; -- dicho sistema, desde un punto de vista operativo, prevé la existencia de un órgano central de planeación, la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento.

La consolidación política del Estado Mexicano a partir de 1940, le permitió asumir un papel activo en la industrialización del país. El aumento progresivo de su capacidad de iniciativa y de organización política y económica ocupa un papel muy importante en la conformación y consolidación del desarrollo económico. El análisis del papel desempeñado por el Estado en el proceso económico desde 1940 a 1970, nos muestra que éste asumió una actitud consciente dentro de la estrategia de desarrollo que se podría resumir en los siguientes aspectos: a) endeudamiento interno y externo (con objeto de apoyar e impulsar la modernización económica mediante la inversión privada); b) creciente déficit presupuestario (como medio de creación de infraestructura para la actividad económica y para la prestación de servicios públicos); c) proteccionismo a la industria nacional (para consolidar la incipiente planta industrial del país); d) libre convertibilidad cambiaria; e) y, en suma, una política de apoyo completo a la inversión privada, mediante una política fiscal flexible, con objeto de llevar a cabo la industrialización y modernización del país a toda costa. Sin embargo, ésta -la industrialización del país- no obedeció a una estrategia planeada y preparada en función de una programación a largo plazo, sino que ha respondido, sistemáticamente, a coyunturas económicas externas e internas favorables.

La capacidad productiva del sector agrícola aunada a las condiciones propiciadas por los períodos bélicos de 1940 y de 1952 proporcionó, a lo largo de este período, las divisas requeridas para el fomento de la actividad industrial, además de la mano de obra barata que liberó; mientras que el sector servicios funcionó eficazmente en la dinámica de consumo y en la absorción de mano de obra que, habiendo sido desplazada del sector agrícola, no encontró acomodo en la industria. La actitud del Estado para favorecer las condiciones materiales necesarias -a pesar de la polarización económica y de concentración de la riqueza, y del ingreso de capital extranjero al país que propició- representa el aspecto más relevante de tal período, en el cual se origina el marco objetivo en que se desarrolla nuestra actual problemática ocupacional.

Así, el fomento a la inversión y reinversión privadas, la modernización económica y la creación de infraestructura fueron concicio-

nes materiales básicas para la industrialización.

92

Por otra parte, para llevar a cabo la estrategia concreta de industrialización adoptada -sustitución de importaciones de bienes de origen industrial- el Estado reservó para sí determinadas actividades económicas -en las que la iniciativa privada se mostró renuente a invertir dado el monto de inversión; además que, mediante modificaciones a la Constitución Política y a la publicación de ordenamientos legales, fue apropiándose paulatinamente de la conducción y orientación del proceso económico. Así, las reformas a los artículos 27 --- -en materia agraria, petróleo y electricidad- y 131 constitucionales; y la promulgación de la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica y las modificaciones a la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en materia de monopolios, reflejan -y enmarcan- la actividad directa del Estado en la materia, mientras que la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias -propuesta con objeto de -- fomentar la creación de industrias "nuevas", "básicas" y "semibásicas"-; la Ley de Impuesto Sobre la Renta, de 1954 -publicada para estimular la inversión y reinversión privadas-; la Ley de Crédito Agrícola -para garantizar el financiamiento de la producción agrícola-; y la Ley de la Comisión Nacional de Valores, fundamentalmente resultan, quizá, las más importantes en la regulación de la actividad indirecta del Estado.

La intervención del Estado, pues, incrementada paulatinamente en una realidad económica caracterizada por la presencia de condicionantes internos y externos, ha debido responder coyunturalmente para llevar a cabo el desarrollo económico y social del país; si bien es cierto que la inversión privada es un factor importante en el crecimiento, también lo es que histórica y jurídicamente el Estado ha sido el único ente capaz de llevar a cabo el proyecto de -- desarrollo nacional.

El marco objetivo a que nos hemos referido constituye la realidad económica e institucional en que se inserta el fenómeno del Empleo. Su problemática se expresa, pues, tanto cualitativa como cuantitativamente, debido a la polarización económica que acompañó al crecimiento de nuestra economía y que desplazó mano de obra del sector agrícola y ocupó en el sector industrial; -- por tanto, para comprender su origen y trayectoria, así como las respuestas que el propio Estado ha dado para resolverla, debemos atender tanto al número de puestos

de trabajo, como a la calidad de la mano de obra que puede acceder a ellos, ubican do ambos aspectos en la estrategia de desarrollo económico adoptada desde 1970. De una sustitución de importaciones de bienes de consumo duradero -y consecuentemen- te la más sencilla- el proceso de industrialización requiere pasar a la sustitu- ción de importaciones más compleja de bienes intermedios y de capital. En este or- den de ideas, pensamos que el origen del problema actual del crecimiento económico y del Empleo -su reflejo más grave y evidente- es la heterogeneidad estructural\_ del aparato económico.

. A partir de 1970, aproximadamente, se modificaron las condiciones que permitieron el crecimiento global de la economía. La retracción del crecimiento, la disminución de la inversión y la crisis agrícola, aunadas a ce- terminadas condiciones externas, provocaron modificaciones a la estrategia de cre- cimiento económico postulada por el Estado. Las nuevas condiciones económicas, al\_ requerir distintas condiciones materiales que permitieran proseguir la industriali- zación y el crecimiento del país, propiciaron, en consecuencia, cambios en su re- glamentación jurídica con objeto de facultar al propio Estado para realizar funcio- nes de dirección, orientación, regulación y compensación de la actividad privada.- El derecho se convirtió, así, en un factor de cambio más activo. La Ley para fomen- tar la inversión mexicana y regular la inversión extranjera, la Ley de Invencciones y marcas y la Ley sobre el Registro de Transferencia de Tecnología aparecen como - los dispositivos legales más significativos de este momento.

. Dentro de este contexto el fenómeno del Empleo tam- bién desempeña un papel fundamental. Si en épocas pasadas -"desarrollo estabiliza- dor"- se dieron agudos contrastes por la polarización económica y, asimismo, por - la desigualdad en la distribución del ingreso que se le asocia, (ya que por lo gene- ral el salario es el único medio de la población para obtener ingreso), resulta -- comprensible que el Estado postule medidas directas e indirectas dirigidas a inci- dir en los factores que afectan la situación ocupacional. La polarización y la dis- tribución del ingreso propician la contracción del crecimiento de la industria y - del mercado debido a la falta de capacidad de consumo; por ello, la política sala- rial; la de construcción de viviendas, la de seguridad social, la de productivi -- dad, la de formación profesional y la de protección al consumo representan, junto\_

a las medidas directas de incremento del número de puestos de trabajo, aspectos -- importantes de la política ocupacional.

Es previsible que progresivamente se incrementa, -- más aún, el intervencionismo estatal en la conducción del proceso de desarrollo -- económico en general, y en la problemática del Empleo, en particular. Las condicio-- nes económicas actuales nos obligan a pensar que estamos frente a un vigoroso in-- tento de consolidar un mercado interno más dinámico en el que se puedan dar en for-- ma equilibrada los procesos de producción y consumo y en el cual, el Derecho Econó-- mico represente un eficaz instrumento de cambio debido, sobre todo a que nos ofrece una nueva concepción y forma de análisis de la interrelación Derecho-Economía. -- Representa, pues, una posición metodológica novedosa para el estudio de los fenóme-- nos que les son comunes.

- CARRILLO CASTRO, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México". 2a. - Edición. INAP. México, 1975.
- CASO, Andrés. "The employment policy as an objective of development in México" México, 1971.
- HAMILTON, Nora. "Los límites de la Autonomía Estatal" en Nueva Política. Vol. I, No. 2. México, 1976.
- Instituto Mexicano del Seguro Social. Memoria Estadística. México, 1977
- La Economía Mexicana en cifras. Nacional Financiera, S.A. México, 1970
- LEEFANS, Arne F. (compilador). "Cómo reformar la Administración Pública" tr. de la edición inglesa. THE MANAGEMENT OF CHANGE IN GOVERNMENT, por - Luis García Cárdenas. F.C.E. México, 1977.
- LOPEZ CAMARA, Francisco. "Sobre el Sistema Político y el Desarrollo" en Nueva Política. Vol. 1, Núm. 2 México, 1976.
- NUÑOZ LEDO, Porfirio. "Sistema para el desarrollo independiente" en Nueva Política. Vol. 1, Núm. 2 México, 1976.
- "Plan Básico de Gobierno 1976/82". Partido Revolucionario Institucional. Sin referencias sobre la casa editora o impresora. México, 1975.
- RANGEL COUTO, Hugo. "El Derecho Económico", 1a. Edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1980.
- PELLICER DE BRODI, Olga. "El llamado a las inversiones extranjeras" en - Las Empresas Transnacionales en México. El Colegio de México. 1a. Edición. México, 1974.
- MANCILLA L. Esteban y PELLICER DE BRODI, Olga. "La Política Económica" - en Historia de la Revolución Mexicana 1962-1960. Primera Reimpresión. El Colegio de México, 1980.
- SALDIVAR, Américo. "Ideología y Política del Estado Mexicano (1970-1976)" Siglo XXI editores, S.A. 1a. Edición. México, 1980.
- TELLO MACIAS, Carlos. "La Economía Echeverrista. Balance Provisional" en HEXOS. Año 1, número 11, Centro de Investigación Cultural y Científica, - A.C. México. Noviembre, 1978.

- Programa de Formación en Relaciones Laborales para funcionarios de Entidades Públicas. Objetivos y características. Instituto Nacional de Estudios de Trabajo, S. y P.S. México, 1979.
- Programa Nacional de Empleo 1980/82. (Proyecto). Secretaría del Trabajo y Previsión Social. 4 volúmenes y Síntesis. México, noviembre, 1979.
- "Reestructuración del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal. Documentos Básicos". Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Talleres Gráficos de la Nación, S.A. de R.S. México, 1979.
- REYNA, José Luis. "Estado y Autoritarismo" en Nueva Política. Vol. 1. -- Núm. 2. México, 1976.
- SOLIS, Leopoldo. "La Realidad Económica de México: Retrovisión y Perspectivas." Ed. Siglo XXI. México, 1970.
- TREJO REYES, Saúl. "Industrialización y Empleo en México". F.C.E. México, 1978.
- CANARENA CASTRO, Porfirio. "Racionalización del Sistema Económico" en COYUNTURA. Vol. 1, No. 3, E.N.E.P. Aragón, México, 1979.
- CASCINO, Jorge y RELLO, Fernando. "Las Desventuras de un Proyecto Agrario" en INVESTIGACION ECONOMICA, Revista de la U.N.A.M. No. 3. México, - 1977.

## L E Y E S Y R E G L A M E N T O S

- Decreto aprobatorio del Plan Global de Desarrollo 1980/82, así como la versión abreviada. Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de abril de 1980.
- Decreto que dispone la ejecución del Plan Global de Desarrollo Industrial y establece las bases de concertación para su cumplimiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 19 de marzo de 1979.
- Decreto que establece los estímulos fiscales para el Fomento del Empleo y la inversión en actividades industriales, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de marzo de 1979.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 28 de diciembre de 1976.
- Ley que crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, la Ganadería y la Avicultura, publicado en el Diario Oficial de la Federación -

del 31 de diciembre de 1955.

97

- Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados del 29 de diciembre de 1953.
- Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo del 29 de noviembre de 1959.
- Ley de Fomento Agropecuario del 10. de febrero de 1961.
- Ley que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología del 29 de diciembre de 1970.
- Ley sobre el Registro de Transferencia de Tecnología y el uso y explotación de patentes y marcas del 30 de diciembre de 1972.
- Ley para fomentar la inversión mexicana y regular la inversión extranjera del 9 de marzo de 1973.
- Ley de Invenciones y Marcas del 10 de febrero de 1976.