

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO



**EL PROBLEMA DE LA DESOCUPACION DE LOS
TRABAJADORES MEXICANOS EN LA INDUSTRIA
Y SU POSIBLE SOLUCION.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
RUBEN GARDIDA DIAZ

México, D. F.

1976



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A mis maestros con eterna gratitud

Al doctor Alberto Trueba Urbina

**Cuyo ejemplo de honradez y
estudio ha sabido transmi-
tir a todos sus alumnos.**

AL LIC. OCATVIO CRUZ BERISTAIN

**con agradecimiento por su valioso
asesoramiento en la elaboracion -
de este trabajo.**

A la memoria de mis padres,
señor Vidal Gardida y Ana
Díaz, como un homenaje -
póstumol

A mi esposa:

Ignacia Rosas Castillo

Por su integridad como esposa

mujer y madre.

A mis hijos

Edgar

Fabrizio

Héctor Rubén

Lilian

con cariño

PROLOGO

Ser estudiante, es saber cumplir los compromisos ante el estudio, la familia y la sociedad, porque los conocimientos obtenidos serán compañeros en la vida, y nos darán triunfos o derrotas.

I N D I C E

	Pag.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	3
1) CONSIDERACIONES PROSPECTIVAS	
1.1) .- El Criterio de Mercado de Trabajo	5
1.2) .- Conceptos y Definiciones del Censo de Población de 1970.	6
1.3) .- Consideraciones al respecto	13
1.4) .- Definiciones de Empleo y Desempleo (Organización Internacional del Trabajo)	15
1.5) .- Concepción Internacional del Subempleo.	17
2) PLANTEAMIENTO DEL PROBELMA	23
CAPITULO II	23
CARACTERISTICAS DEL SECTOR RURAL	24
1.- Aspectos Generales	24
2.- La población y el empleo agrícola.	27
3.- Heterogeneidad del sector rural.	32
CAPITULO III	37
MIGRACIONES	38
1) TIPOS DE MIGRACIONES INTERNAS.	38
a).- Rural Urbana.	39
b).- Rural.	41
2).- MIGRACIONES INTERNACIONALES	45
CAPITULO IV	49
CARACTERISTICAS DEL SECTOR URBANO	50
1.- Aspectos Generales	50
2.- Sector Urbano Formal	50
3.- Sector Urbano Informal	52
CAPITULO V	56
ESTRATEGIAS DE CRECIMIENTO Y EMPLEO.	57
1.- Análisis del Modelo de crecimiento Nacional (1940 - 1970)	57
2.- Estrategia actual de desarrollo.	58
3.- Políticas de desarrollo	60
3.1) .- Estímulos al desarrollo Tecnológico	61
3.2) .- Educación y Capacitación	60
3.3) .- Bienestar Social	63

3.4).- Población	65
CAPITULO VI	67
CONSIDERACIONES FINALES Y PROPUESTAS	68
BIBLIOGRAFIA	70

INTRODUCCION

INTRODUCCION

La gravedad de los problemas ocupacionales de los países en desarrollo es unánimemente reconocida en las esferas políticas y técnicas. El desempleo o desocupación, dada su magnitud y alcances en estos países, se encuentran entre los grandes problemas de nuestra época. De su tratamiento adecuado y de las soluciones satisfactorias que se apliquen para atenderlo, depende la posibilidad de acceder a formas superiores de bienestar, integración y convivencia social.

En este sentido, el Gobierno de México y la Organización Internacional del Trabajo, tienen la convicción de que el pleno empleo productivo, libremente elegido, concilia de manera óptima -- los imperativos del crecimiento económico y de justicia social.

La posición de México se refleja en la afirmación del C. Presidente de la República, Luis Echeverría, de que "el desarrollo -- no es acumulación de bienes, sino realización de aptitudes humanas" y que su verdadera esencia y significado "depende primordialmente del aprovechamiento racional y justo de la fuerza de trabajo". En consecuencia, ha reiterado la voluntad de vincular el futuro del país al mejoramiento de la situación ocupacional, como medio de afirmar y asegurar la igualdad y la autonomía nacional.

La insuficiente capacidad para crear empleos bien remunerados y productivos es una de las mayores preocupaciones del Gobierno y de los sectores obrero y empresarial del país. La Comisión Nacional Tripartita, creada en 1971, elaboró numerosos documentos para precisar conceptos y definiciones, y analizó distintos aspectos que inciden en el mejor desarrollo y aprovechamiento de nuestros recursos humanos. Así mismo, señaló que se requerían mayor información y estudios más completos, indicando que para poder alcanzar un pleno empleo es necesario coordinar las diversas políticas de desarrollo económico y social.

Con posterioridad, el C. Presidente de la República ordenó la creación del Grupo de Estudio del Problema del Empleo (G.E.P.E.), con el encargo específico de hacer un análisis más exhaustivo y una serie de recomendaciones en torno a la adopción de una política

ca de empleo. El grupo preparó un primer estudio, cuyas conclusiones "no pretenden ser un programa completo de desarrollo, sino una serie de medidas congruentes entre sí que permitan aumentar -- significativamente el volúmen de empleo.

Por lo anterior considero que el problema de la desocupación o desempleo es algo que atañe tanto a la Economía, como al Derecho del Trabajo, según la definición de la Enciclopedia Barsa: EMPLEO Y DESOCUPACION.- En Economía se denomina empleo el trabajo útil -- que una persona realiza a cambio de una remuneración; que puede -- ser: normal estacional, tecnológica y cíclica; para combatir sistemáticamente la desocupación se ofrece la política del pleno Empleo.

En la actualidad es objeto de una preocupación de nuestro Gobierno el problema del desempleo, se hacen planteamientos económicos para evitar la sobreproducción, los paros, las crisis económicas (inflación), que estamos padeciendo, organizando la fuerza -- productiva del trabajo, sin embargo los resultados no han sido satisfactorios plenamente para alcanzar los objetivos que se buscan alcanzar.

El sustentante propone una reorganización de programas y proyectos y un intenso diálogo con otros organismos con los cuales -- se debe actuar en forma coordinada. Sólo en esta forma, se logrará una actuación con efectos significativos para el mejoramiento de la situación ocupacional del país.

Este trabajo se ha preparado con el deseo de contribuir al -- mejor conocimiento y a la búsqueda de soluciones a un problema -- fundamental que afecta a la mayoría de los países de América Latina para "hacer realidad el derecho que tienen todos los seres humanos a alcanzar su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y -- en igualdad de oportunidades".

CAPITULO I

1) CONSIDERACIONES PROSPECTIVAS

- 1.1).- El criterio de Mercado de Trabajo**
- 1.2).- Conceptos y Definiciones del Censo de Población de 1970**
- 1.3).- Consideraciones al respecto**
- 1.4).- Definiciones de Empleo y Desempleo (Organización Internacional del Trabajo)**
- 1.5).- Concepción Internacional del Subempleo.**

2) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

CONSIDERACIONES PROSPECTIVAS

En los países industrializados el énfasis principal en los estudios del empleo ha sido el análisis del desempleo. En los países en vías de desarrollo, a la preocupación por mantener dentro de límites razonables, los niveles de desempleo, se suma al deseo de utilizar en forma eficiente el recurso de mano de obra, dada la dotación factorial con que se cuenta, para propiciar un desarrollo económico más rápido.

Es por ello que parece ser de aceptación bastante general lo que afirma B.Datta, citado por W.F.Mauder (1) con referencia a la India, en el sentido de que "el problema del desempleo no es materialmente importante en un país agrícola sobrepoblado, el problema principal no es el del volumen del empleo o el número o proporción de personas realmente empleadas, sino el del grado del empleo". Por lo tanto se considera que el fenómeno importante en los países de menor desarrollo es el del subempleo, y por esto es necesaria la información relativa al tamaño, composición y grado de utilización de la mano de obra.

Hasta hace relativamente poco tiempo, tanto la metodología como la terminología usada en la mayoría de los países en el análisis del empleo era fundamentalmente la generada en las naciones industrializadas, que posteriormente fuera normalizada a través de recomendaciones internacionales principalmente de la Organización Internacional del Trabajo y de las Naciones Unidas. En algunas ocasiones y en forma reciente, tales recomendaciones se han adaptado a las características particulares de los países en desarrollo.

El objetivo de las presentes consideraciones es precisamente el intentar adaptar a las condiciones existentes en nuestro país, la parte correspondiente a la terminología y definiciones para el estudio del empleo. Se trata de hacer esta adaptación en base a la experiencia obtenida en el levantamiento de Censos de Población -- (principal fuente de estadísticas de la mano de obra en nuestro caso), así como en la derivada de otros países con niveles de desarrollo similares al nuestro.

(1) W.F. MAUNDER "Employment in an Underdeveloped Area. A Sample Survey of Kingston, Jamaica", Yale University Press, New Haven, - 1960. p. 31

EL CRITERIO DEL MERCADO DE TRABAJO

La definición de la fuerza de Trabajo 1/ en una sociedad y la necesidad de medirla, depende de su grado de desarrollo. En una economía de subsistencia en donde predomina el autoconsumo y la producción de los bienes y servicios se realiza dentro de unidades de producción familiares con la participación de todos los miembros - que la forman, no existe en realidad un "mercado de trabajo, puesto que virtualmente todas las personas trabajan. Se considera que en este tipo de economías no es necesario distinguir a la fuerza de - trabajo de la población total.

"En una economía monetaria o de mercado en la que sólo una parte de la población total realmente contribuye (o trata de contribuir) en la producción de bienes y servicios de índole económica, -- predomina el mercado de trabajo. Las personas que ofrecen sus servicios a cambio de un sueldo o salario conforman la fuerza de trabajo" (2)

Si hacemos un poco más amplio el concepto anterior, la percepción de una remuneración en efectivo a cambio de la prestación de un servicio, es el elemento fundamental para distinguir a los trabajadores de los no trabajadores en una economía de mercado.

En el caso de nuestro país la coexistencia de unidades de producción familiares y de empresas altamente tecnificadas, con una - gama de situaciones intermedias, dificultan la demarcación clara - de los límites de la fuerza de trabajo. Existe un importante volumen de población cuya participación en el mercado de trabajo es de tipo marginal, para la cual, aún la delimitación del tiempo destinado a trabajar, presenta dificultades.

En la actualidad, tanto en nuestro país a través de los censos, como en las recomendaciones internacionales, se distingue a - las personas empleadas a desempleadas respecto de las inactivas, - de acuerdo con la presión que ejercen en el mercado de trabajo.

1/ En este trabajo no se hace ninguna distinción entre mano de obra, fuerza de trabajo y población económicamente activa.

(2) B.G. BANTEGUI y B.A. PEREZ. "Measuring Labor Force Participation - in a Transitional Economy", BULLETIN of the International Statistical Institute Vol. XXXVIII, Parte II, Tokio, 1961. p. 249.

Sin embargo, creemos que todas las características de nuestra economía, la simple división entre "población económicamente activa" y "población no económicamente activa" parece insuficiente para medir todos los elementos, dimensiones y manifestaciones de la fuerza de trabajo. Se hace necesario profundizar más en estos conceptos y llegar a establecer una definición adecuada de la fuerza de trabajo y de sus componentes.

CONCEPTOS Y DEFINICIONES DEL CENSO DE POBLACION DE 1970

En el Censo de Población levantado en México en 1970 (3), se consideró como "población económicamente activa" en la semana anterior 2/ a las personas de 12 años o más que se encontraban en las siguientes situaciones:

I. Ocupados o empleados que son las personas que:

a) realizaron algún trabajo cualquiera como obreros, jornaleros, patrones, empresarios, empleadores o por cuenta propia a cambio de un ingreso, cuando menos una hora en la semana de referencia.

b) tenían un empleo, trabajo o negocio al que no asistieron en la semana de referencia por enfermedad, vacaciones, accidentes u otra clase de permiso, ausencia sin permiso o interrupción del trabajo a causa del mal tiempo, paro, descompostura de maquinaria, etc.

c) las que trabajaron por lo menos 15 horas en la semana (consideradas como un tercio de la jornada normal de trabajo) sin recibir pago o cambio en un rancho, taller, negocio u otro tipo de actividad económica dirigida o propiedad de algún miembro de su familia.

(3) Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, "Manual de Ecuadronamiento. IX Censo General de Población", México, D. F.

2/ También se captó a la "población económicamente activa" en el año de 1969 que comprende a las personas de 12 años y más que declararon haber trabajado en algún momento del año. En este caso no se hizo la distinción entre empleados y desempleados por tratarse de un período de referencia demasiado amplio.

II. Desocupados o desempleados:

Se consideró como tales a las personas que no se encontraban en alguna de las situaciones anteriores, es decir, que no trabajaron, no tenían un empleo o trabajo, ni ayudaron en un negocio familiar sin retribución, pero que deseaban un trabajo y realizaron, durante la semana anterior al censo, alguna actividad para encontrarlo, como consultar a amigos o parientes, hacer solicitudes de empleo, inscribirse en agencias de colocación, recurrir a sindicatos, etc. Se distinguen dos grupos de desempleados: aquellos que ya habían trabajado con anterioridad y aquellos que buscaban su primer trabajo.

Por lo tanto, se incluye en la "población económicamente inactiva" a las personas de 12 años y más que no se encontraban empleadas o desempleadas definidas en los términos señalados, y que por tanto se dedicaron exclusivamente a los quehaceres de su hogar o bien eran colegiales, estudiantes rentistas o se encontraban jubiladas, pensionadas incapacitadas para trabajar, etc.

En relación con las definiciones anteriores es necesario hacer algunas aclaraciones:

En primer lugar, se considera el límite de edad de 12 años y no el de 14 o de 8, por la existencia de un amplio sector de pequeñas empresas familiares particularmente en la agricultura, en el que trabaja un gran número de niños. El establecer una edad límite inferior, dados los resultados del Censo de 1960, casi no afectaría las cifras obtenidas y en cambio la carga de trabajo del levantamiento del Censo hubiese sido mayor. Ahora bien, en el caso de haber adoptado un límite más alto como es el de 14 años, establecido por la ley como edad mínima para trabajar, se habría excluido a una proporción significativa de la población que participa en la actividad económica⁽³⁾

En segundo lugar, la condición de trabajar o tener un empleo o trabajo tiene prioridad sobre el hecho de buscar trabajo. En otros países las personas que no trabajan, pero que tenían un trabajo o negocio del que estuvieron ausentes en el período de referencia, se

(3) De acuerdo con los datos del Censo de Población de 1970 en el grupo de 12 a 14 años se encontraron 340 831 personas activas en el año de 1969 que representaban el 2.62 por ciento del total de la población económicamente activa.

II. Desocupados o desempleados:

Se consideró como tales a las personas que no se encontraban en alguna de las situaciones anteriores, es decir, que no trabajaron, no tenían un empleo o trabajo, ni ayudaron en un negocio familiar sin retribución, pero que buscaban un trabajo y realizaron, durante la semana anterior al censo, alguna actividad para encontrarlo, como consultar a amigos o parientes, hacer solicitudes de empleo, inscribirse en agencias de colocación, recurrir a sindicatos, etc. Se distinguen dos grupos de desempleados: aquellos que ya habían trabajado con anterioridad y aquellos que buscaban su primer trabajo.

Por lo tanto, se incluye en la "población económicamente inactiva" a las personas de 12 años y más que no se encontraban empleadas o desempleadas definidas en los términos señalados, y que por tanto se dedicaron exclusivamente a los quehaceres de su hogar o bien eran colegiales, estudiantes rentistas o se encontraban jubiladas, pensionadas incapacitadas para trabajar, etc.

En relación con las definiciones anteriores es necesario hacer algunas aclaraciones:

En primer lugar, se considera el límite de edad de 12 años y no el de 14 o de 8, por la existencia de un amplio sector de pequeñas empresas familiares particularmente en la agricultura, en el que trabaja un gran número de niños. El establecer una edad límite inferior, dados los resultados del Censo de 1960, casi no afectaría las cifras obtenidas y en cambio la carga de trabajo del levantamiento del Censo hubiese sido mayor. Ahora bien, en el caso de haber adoptado un límite más alto como es el de 14 años, establecido por la ley como edad mínima para trabajar, se habría excluido a una proporción significativa de la población que participa en la actividad económica(?)

En segundo lugar, la condición de trabajar o tener un empleo o trabajo tiene prioridad sobre el hecho de buscar trabajo. En otros países las personas que no trabajan, pero que tenían un trabajo o negocio del que estuvieron ausentes en el período de referencia, se

(?) De acuerdo con los datos del Censo de Población de 1970 en el grupo de 12 a 14 años se encontraron 340 831 personas activas en el año de 1969 que representaban el 2.62 por ciento del total de la población económicamente activa.

consideran como desocupadas si declararon haber realizado alguna actividad para encontrar trabajo. En nuestro caso a estas personas se les considera como ocupadas.

En tercer lugar, todas las personas que realizaron, tuvieron o buscaron algún trabajo en la semana de referencia, se consideraron como activas, por tanto, cualquier actividad de trabajo tiene prioridad sobre las actividades no remuneradas, aún cuando estas últimas signifiquen la actividad mayor o principal de la persona durante la semana. Por tanto, las personas que asistían a la escuela o se dedicaban a los quehaceres domésticos la mayor parte del tiempo, pero que en la semana de referencia realizaron alguna actividad a cambio de un pago o buscaron trabajo, se consideraron activas ya sea dentro de las ocupadas o las desocupadas, según correspondía.

Las personas con trabajo esporádico o parcial durante la semana se consideraron como empleadas y no como desempleadas.

LOS DESOCUPADOS QUE NO BUSCAN EMPLEO

Las personas que no desean trabajar se encuentran definitivamente fuera de la población económicamente activa, pero existe un grupo en la frontera de la actividad y la inactividad total. Este grupo está compuesto por las personas que desean trabajar y estarían dispuestas a tomar un trabajo en forma inmediata, si se les ofreciera, pero no lo buscan en forma activa. Estas personas no buscan trabajo porque sus experiencias en búsquedas anteriores los han desalentado al no encontrar oportunidades de trabajo en las localidades cercanas, o porque los lugares de trabajo próximos se encuentran cerrados por diversos motivos (falta de demanda por sus productos, descomposturas del equipo, paro, etc.) M.R. Sugar (4), sostiene en este sentido que "El concepto -sin trabajo pero buscando trabajo- adolece de deficiencias como un criterio significativo para la definición del desempleo en algunas áreas. Si una persona se encuentra sin trabajo y no puede percibir la posibilidad de conseguir uno, --

(4) United States Department Of Labor, Bureau of Labor Statistics, -
"Conducting a Labor Force Survey in Developing Countries", BLS -
 Report No. 263 Septiembre, 1964, p. 13-20.

hay una fuerte probabilidad de que no se molestará en buscarlo..... en los países altamente industrializados, esto puede ser un caso excepcional, pero en cambio puede ser muy común en las economías preponderantemente agrícolas donde la importancia de los grupos de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunera-- dos es muy grande, y los empleos en el comercio o la industria son relativamente escasos en relación a la demanda de empleos", y agrega una cita de un estudio realizado en Rangoon, Burma (6, p. 7): "Poco se sabe con respecto a cuán activamente las personas desemplea-- das buscan trabajo bajo circunstancias locales. Obviamente, existe la práctica de buscar trabajo activamente a través de las agencias locales de empleo o entrevistando a posibles empleadores o enviándoles cartas, pero no se puede afirmar que todas las personas desem-- pleadas que efectivamente desean trabajar siguen estos métodos para buscar trabajo.... Las personas que buscan trabajo activamente en - el sentido usado en el mundo "occidental" son los desempleados "con educación" y constituyen una minoría de la población trabajadora. - En vista de estas consideraciones, si la definición de fuerza de -- trabajo se limita a incluir (además de las otras categorías) sólo a aquellos que buscan activamente trabajo, entonces su medición no representará en forma completa al número de personas que trabajan o - que potencialmente están disponibles para trabajar, lo que es el -- propósito de su medición".

LA DEFINICION DEL SUBEMPLEO

Hasta aquí hemos definido tres categorías principales de perso-- nas: las empleadas, las desempleadas y las inactivas. La suma de -- las dos primeras forma la llamada "población económicamente activa". Sin embargo, la definición de estos tres grupos no refleja en forma adecuada la situación del empleo y su medición sólo nos conduce al conocimiento del volumen de personas que participan o están dispues-- tas a participar en la actividad económica.

Con objeto de tener una visión más integral de la situación -- del empleo es necesario entrar en el campo de la eficiencia en la utilización de la fuerza de trabajo. Bantegui y Pérez (5) dicen al -

(5) J.C.KOOP, "Sample Survey of Labor Force in Rangoon, a Study in Methods", Director te of Labour Rangoon, 1955, Citado en (5), - p. 252-253.

respecto: "La inadecuada utilización de la fuerza de trabajo no se expresa en tantas personas desocupadas; sino en la carencia de empleo satisfactorio y continuo para las personas ligadas a algún -- trabajo. Esta es una situación en la que la desviación de una cierta cantidad de trabajo hacia otros usos, no disminuirá en forma apreciable la producción total de los sectores de los cuales es desviado" y es lo que se define como subempleo.

En los países con características similares al nuestro, un -- gran volumen de la población carece de los recursos financieros o del respaldo económico que le permita sostenerse durante un periodo largo de espera para encontrar un trabajo o un trabajo adecuado. Para muchos el no tener trabajo constituye una situación de suma -- gravedad que debe ser evitada en alguna forma, pero lo que cualquier tipo de trabajo es mejor que ninguno. Esto ha llevado a la creación de un sinnúmero de ocupaciones improductivas y a la aparición y mantenimiento de trabajo redundante.

"El análisis económico del subempleo se centra generalmente -- sobre el concepto de que la productividad marginal de la mano de -- obra se aproxima a cero. Su medición ideal requiere la identificación de los trabajadores (o factor trabajo) que pueden ser retirados de una unidad o sector económico, sin que descienda la producción, bajo la condición de que no haya cambios especificados en otros factores cooperantes.... Aunque el abordamiento de la productividad marginal ayuda al entendimiento del subempleo, no se presta fácilmente a la medición directa" (6) "El subempleo, representa toda la gama de transición entre el pleno empleo y el desempleo total" (7)

(6) G.E.CUMPER, "Employment in Barbados", Social and Economic Studies, Institute of Social and Economic Research, University College of the West Indies, Jamaica, W. I. Junio, 1969 Citado en (5).

(7) D. TURNHAM e I. JAEGER, "the Employment Problem in Less Developed Countries. A Review of Evidence", Development Center Studies, Employment, Series No. 1 Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 1971.

Debida la dificultad de manejar y medir el concepto de productividad marginal para estimar el volumen del subempleo, la Novena Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo se avocó a la aclaración del Concepto de subempleo. En el Apéndice B se incluye la resolución que adoptó dicha Conferencia, así como algunas notas agregadas con respecto a dicha resolución en el trabajo "Medición del subempleo. Conceptos y métodos" (8)

En base a dichas definiciones y con objeto de completar el cuadro de las categorías de la población en relación con la actividad económica, se sugiere la división del grupo de personas consideradas como empleadas u ocupadas en dos grandes categorías: la primera formada por aquellas que se encuentran plenamente ocupadas, a su vez dividida en las que trabajan a tiempo completo y las que trabajan a tiempo parcial. Este grupo comprende en general a las personas que no desean o no están dispuestas a trabajar un mayor número de horas, utilizan sus calificaciones o capacidades en forma completa y los ingresos que perciben pueden considerarse como normales o por encima de los normales.

(8) KAILAS C. DOCTOR, "Recientes progresos en las estadísticas y análisis del subempleo", Actas de la Conferencia Mundial de Población, 1965, Vol. IV B. II, Naciones Unidas, Belgrado, 1965.

La segunda categoría de personas ocupadas sería la de los subocupados o subempleados, separando, por un lado a los subocupados -visibles que son las personas cuyo empleo o trabajo tiene una duración inferior a la normal y deseany están dispuestas a trabajar más tiempo. Estas personas pueden haber buscado trabajo o no, por creer que no lo iban a encontrar, y se les aplicaría un criterio similar al de los desocupados. Por otro, los subocupados invisibles divididos a su vez en encubiertos y en potenciales. Los encubiertos son a aquellos individuos cuyo trabajo no permite la plena utilización de sus mejores calificaciones o capacidades o bien, cuando las ganancias que obtienen del empleo que realizan son anormalmente reducidas. El subempleo invisible potencial comprende a las personas empleadas en un establecimiento o unidad económica cuya productividad es anormalmente baja.

La medición del subempleo visible es relativamente fácil, excepto en las áreas rurales y en relación a los trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores familiares no remunerados, en los que la determinación del tiempo realmente trabajado, el tiempo disponible para trabajo adicional y la intensidad del trabajo no son fácilmente determinables. El subempleo invisible en cambio, presenta mayores dificultades para ser identificado en forma clara, pues se hace necesaria la obtención de datos en varias dimensiones, tales como ingreso, educación adquirida, naturaleza del trabajo disponible, edad, ocupación, experiencia, productividad, etc.

Es posible que algunas personas en la categoría de subocupación visible tengan también problemas de subempleo invisible y por lo tanto se encuentran en una situación de subocupación doble. Para poder delimitar claramente a las personas en una u otra categoría de subempleo, es necesario asignar prioridades. En este sentido, se propone dar prioridad a la situación de desempleo visible puesto que es la que más se asemeja al desempleo total, por lo que el subempleo invisible se mediría únicamente en las personas que trabajan jornada normal o más que la normal.

POBLACION ECONOMICAMENTE INACTIVA

Por último, haremos referencia al grupo denominado población económicamente inactiva que fue definido anteriormente. Creemos --

que este grupo debe ser tratado como un potencial de recursos humanos que en ciertas circunstancias especiales y con los incentivos adecuados puede llegar a ser utilizado. Se ha observado en algunos países, durante las épocas de guerra, la movilización masiva de los grupos tradicionalmente inactivos hacia la participación en la actividad económica.

Se propone dividir a esta categoría de personas en aquellas que tanto física como mentalmente están capacitadas para trabajar, separándolas de las que por alguna razón de tipo físico, mental o institucional tienen una incapacidad permanente o demasiado prolongada para participar en actividades de índole económica. Este último grupo constituiría la parte de la población de 12 años y más que, ni aún en circunstancias especiales, ingresaría a la fuerza de trabajo.

A su vez el grupo inactivo con capacidad para trabajar se formarían de dos clases de personas: aquellas que no buscan empleo pero que estarían dispuestas a trabajar bajo ciertas condiciones, y las que no desean ni están dispuestas a trabajar. La primera clase estaría constituida por el remanente de los desocupados a los que se hizo referencia anteriormente, es decir, serían aquellas personas que declaren no buscar trabajo por razones que no justifican su inclusión como activos. Sin embargo, creemos que es útil separarlas pues representarían el grupo inactivo con mayor susceptibilidad de convertirse en activo.

CONSIDERACIONES

Cabe enfatizar por último, el hecho de que los criterios y los límites que definen a los distintos grupos de población en relación con la actividad económica, dependen de las necesidades particulares de cada país, en un momento dado, así como del tipo de problemas a que dicho país desea hacer frente. También es importante tener en cuenta que las normas utilizadas en un determinado momento, con el transcurso del tiempo experimentarán modificaciones, por ello es necesario adoptar un enfoque amplio para el estudio del empleo y sus componentes que permita la realización de análisis en múltiples dimensiones.

Creemos de interés señalar que a partir de los últimos años de la década pasada, han venido apareciendo varios estudios que enfocan el problema de la insuficiencia del empleo, bajo el marco general del análisis de la pobreza y las circunstancias de las -- que surge. Dentro de este enfoque se incluyen los trabajos sobre marginalidad que han sido del interés particular de los especialistas en sociología. La falta de tiempo y de conocimiento al respecto no nos ha permitido examinar con cuidado el tratamiento que se da al análisis del empleo desde el punto de vista de esta corriente de pensamiento y sólo nos hemos limitado a citar algunos de los trabajos más sobresalientes al respecto.

DEFINICIONES DE EMPLEO Y DESEMPLEO
Oficina Internacional del Trabajo

Definición del empleo:

1) Las personas comprendidas en el empleo son todas aquellas que tengan más de cierta edad especificada y que estén dentro de las categorías siguientes:

- a) que estén trabajando; es decir, las personas que realizan algún trabajo remunerado durante un breve período especificado, ya sea durante una semana o un día;
- b) que tengan un empleo, pero que no estén trabajando, o sea, personas que hayan trabajado ya en su empleo actual, pero que se hallen temporalmente ausentes del trabajo en el curso del período debido a enfermedad o accidente, conflicto de trabajo, vacaciones y otra clase de permiso, ausencia sin permiso, interrupción del trabajo a causa de determinados motivos como, por ejemplo, el mal tiempo o averías producidas en las máquinas.

2) Los empleadores y los trabajadores por cuenta propia deberían ser incluidos en la categoría de las personas con empleo y se podrían clasificar como "trabajando" o "sin trabajar" sobre la misma base que las demás personas empleadas.

3) Se considerará que los trabajadores familiares no remunerados que ordinariamente explotan o ayudan a explotar un negocio cualquiera o una explotación agrícola tienen un empleo si han trabajado por lo menos un tercio del tiempo normal de trabajo durante el período especificado.

4) No se considerarán como empleadas las personas comprendidas en las categorías siguientes:

- a) los trabajadores que durante el período especificado hayan sido suspendidos temporal o indefinidamente, sin goce de remuneración;
- b) las personas que no tengan ningún empleo o que no exploten un negocio cualquiera o una explotación agrícola, pero que hayan obtenido un nuevo empleo, negocio o explotación agrícola que ha

ya de comenzar en una fecha subsiguiente al período de referencia;
 o) los trabajadores familiares no remunerados que trabajen menos -
 de un tercio del tiempo normal de trabajo durante el período es-
 pecificado en un negocio o explotación agrícola familiar.

Definición del desempleo:

1) Las personas comprendidas en el desempleo serán to-
 das aquellas que tengan más de cierta edad especificada y que, en
 un día especificado o en una semana especificada, se hallen en las
 siguientes categorías:

- a) los trabajadores disponibles para el empleo cuyo contrato de tra-
 bajo haya expirado o esté suspendido temporalmente, que estén -
 sin empleo y busquen trabajo remunerado durante un breve perío-
 do especificado, con preferencia una semana;
- b) las personas que no hayan estado empleadas nunca y aquellas cu-
 ya categoría de ocupación más recientes sea distinta de la de a
 salariado (es decir, antiguos empleadores, etc.) en unión de las
 que estén jubiladas, cuyas personas se hallen disponibles para
 trabajar (salvo los casos de enfermedad benigna) en el curso --
 del período especificado y estén buscando trabajo remunerado;
- c) las personas sin empleo que en el momento de que se trate se ha-
 llen disponibles para trabajar y hayan logrado un nuevo empleo
 que deba empezar en una fecha subsiguiente al período especifi-
 cado;
- d) las personas que hayan sido suspendidas temporal o indefinida--
 mente, sin goce de remuneración.

2) No se considerará desempleadas a las personas com--
 prendidas en las categorías siguientes:

- a) las que tengan el propósito de establecer por su cuenta un nego-
 cio cualquiera o explotación agrícola pero que no hayan tomado
 medidas en esa dirección y que no estén buscando trabajo remune-
 rado.
- b) los antiguos trabajadores familiares no remunerados que no es--
 tán trabajando ni buscando trabajo remunerado.

LA CONCEPCION INTERNACIONAL DEL SUBEMPLEO

Como ya se ha dicho, la novena Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo se esforzó por aclarar el concepto de subempleo en la resolución que adoptó sobre el particular. La resolución fue objeto de examen por parte de la reunión de expertos sobre medición del subempleo, que a fin de precisar mejor los conceptos enmendó parte del texto de la manera siguiente:

"(La reunión) identificó las siguientes categorías principales de subempleo, sin dejar de reconocer que ellas no abarcan necesariamente todos los aspectos del problema:

- a) subempleo visible, que abarca a las personas que involuntariamente trabajan a tiempo parcial o durante períodos inferiores al período normal de trabajo;
- b) subempleo invisible, que existe cuando el tiempo en que trabaja una persona no es anormalmente reducido, pero cuyo empleo es inadecuado en otros aspectos tales como: 1) cuando su trabajo no permite la plena utilización de sus mejores calificaciones o de su principal capacidad; 2) cuando las ganancias que obtiene del empleo son anormalmente reducidas; 3) cuando está empleado en un establecimiento o unidad económica cuya productividad anormalmente baja.

El subempleo que se produce en las situaciones indicadas en b) y 1) y 2) suele denominarse subempleo encubierto, en tanto que la situación correspondiente a b) 3) se designa como subempleo potencial".

Mediante estas precisiones suplementarias se subraya que la definición de subempleo queda "abierta", en el sentido de que puede aplicarse a cualquier situación de deficiencia cualitativa o cuantitativa del empleo, que diversas categorías de subempleo pueden superponerse parcialmente (excepto las categorías visible e invisible) y que en tanto que la categoría visible tiene contornos bien precisos, la categoría invisible es un comodín aplicable a otros tipos de deficiencia del empleo además de los expresamente indicados.

Características especiales:

He aquí algunas de las características principales de este sistema:

- a) las Categorías del subempleo especificadas no constituyen en modo alguno una lista exhaustiva sino que reflejan las situaciones de subempleo más típicas observadas en la práctica en países que representan una gama muy amplia de condiciones sociales y económicas;
- b) fuera de la categoría potencial todas las categorías de subempleo se basan en principio en características individuales directamente observables o verificables;
- c) si bien tales características suelen tener una importancia económica apreciable, son principalmente personales y sociales y no entrañan una referencia expresa a una productividad marginal del trabajo vecina a cero;
- d) el concepto de subempleo requiere la elección de criterios o normas de "empleo satisfactorio" en relación con el tiempo de trabajo, las calificaciones, los ingresos, la productividad, etc. Las normas pueden variar en función de la finalidad del análisis o el juicio subjetivo del experto que lo efectúa;
- e) la noción de subempleo se aplica únicamente a las personas - empleadas. En primer lugar, los subempleados se distinguen de los desempleados. En segundo lugar, las personas inactivas que se incorporasen a la fuerza de trabajo en determinadas condiciones deberían tenerse en cuenta para el análisis de los aspectos más amplios, aunque menos perceptible, de la utilización de la mano de obra, pero no se consideran como "subempleados". Esta inserción de las diversas categorías de subempleados en la clasificación existente de las estadísticas de la fuerza de trabajo favorece un análisis más cabal y significativo del subempleo.

FUENTE: Organización Internacional del Trabajo, "Medición del Subempleo. Conceptos y métodos", Undécima Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, Ginebra, - 1966, pp. 17-19.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Analizar las condiciones de vida y de trabajo de los campesinos, trabajadores agrícolas y otros grupos análogos, implica examinar, al mismo tiempo, el problema del empleo en toda su magnitud y su interrelación con otros fenómenos económicos y sociales.

En este ensayo se parte de la tesis de que una política de empleo es inseparable de una política integral de desarrollo económico y social, que procure maximizar los niveles de ocupación de los recursos humanos como el medio más adecuado para lograr el crecimiento del producto y la más justa y equitativa distribución del ingreso. Las condiciones de vida y de trabajo en el medio rural no pueden analizarse en forma aislada, ya que tienen relación directa con el concepto de desarrollo expresado anteriormente. En este sentido la historia reciente de México es ilustrativa de los desajustes que se presentan cuando el desarrollo no se basa en programas que atiendan en forma equilibrada las necesidades de todos los sectores.

Diversos aspectos habría que tomar en cuenta para tener un panorama completo de la evolución de la economía mexicana durante -- los últimos años. Sin embargo, en este análisis sólo examinaremos aquéllos que estén estrechamente vinculados con las causas que han dado origen a los problemas de desocupación y subempleo, en particular los que se presentan en el sector agropecuario.

En primer término conviene destacar que a pesar de que en los últimos veinticinco años se obtuvo un crecimiento continuo en el producto interno bruto, (más de 6% anual en términos reales, sus beneficios no se extendieron por igual a los factores que contribuyeron a que este incremento fuera posible. La adopción de una política de fomento, que benefició fundamentalmente al sector urbano industrial, si bien propició tasas aceptables de crecimiento en la producción y cierto grado de capitalización, no favoreció, un proceso de desarrollo con distribución equitativa del ingreso.

Precios subsidiados en los bienes y servicios públicos, reducidas tasas impositivas, precios congelados en los productos agrí-

colas, rígidas remuneraciones a los asalariados, ayudas crediticias especiales, etc., conformaron un aparato productivo que, siguiendo modelos de países altamente industrializados, se basó en el empleo de técnicas intensivas de capital, con detrimento de la mano de obra.

México no cuenta con un gran acervo de capital, ni de recursos técnicos, pero sí tiene una gran dotación de recursos humanos; un aparato productivo de tal índole necesariamente tenía que conducir a graves desequilibrios, el más serio de ellos, quizá, el relativo a la excesiva concentración del ingreso. (8)

Otro aspecto que es necesario tener presente, al analizar los problemas que nos ocupan, es el relativo al carácter monopolístico, cada vez más acentuado, del aparato productivo. La concentración se representa por igual en los sectores industrial, comercial y financiero. Si examinamos los datos relativos a los establecimientos industriales que disponen de más de 20 millones de pesos en activos fijos brutos, observamos que dichos establecimientos representan sólo el 0.7% del total de los que integran el sector industrial. Sin embargo, sus activos fijos brutos representan casi el 68% del total, generan más del 50% de la producción y ocupan el 30 por ciento de las personas que trabajan en la industria. Por lo que se refiere al sector financiero, tres grupos controlan más de las dos terceras partes del total de los recursos del sistema bancario privado. En estas condiciones, es fácil deducir que unas cuantas empresas pueden tomar decisiones que afecten a la economía en general. (9)

(8) KAILAS C. DOCTOR, "Recientes progresos en las estadísticas y análisis del subempleo", Actas de la Conferencia Mundial de Población, 1965, Vol. IV B. II, Naciones Unidas, Belgrado, - 1965.

(9) Organización Internacional del Trabajo, "Medición del Subempleo. Conceptos y Métodos", Undécima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, OIT, Ginebra, 1966.

Un elemento adicional que debemos considerar, es la existencia de empresas transnacionales. Gran parte del reducido número de establecimientos, del que acabamos de hacer referencia, son filiales de consorcios internacionales, los cuales planean sus actividades a largo plazo, con recursos financieros propios y sin importarles las políticas adoptadas por los gobiernos con objeto de regular y encauzar el aparato productivo. La presencia de estas corporaciones transnacionales influye en forma decisiva en la evolución de todos los fenómenos que afectan a la economía. Desde luego, ha repercutido también en la evolución del empleo, sobre todo, en la medida en que dichas corporaciones han sido transmisoras de técnicas no acordes con las características y las necesidades de ocupación en el país. La incapacidad del sistema para generar empleos, proporcionalmente a los incrementos en la oferta de mano de obra, constituye una de las amenazas más serias contra la armonía entre los factores de la producción y un obstáculo para la redistribución del ingreso.

En la actualidad la población económicamente activa del país representa aproximadamente el 27 por ciento del total, esto es, alrededor de 15 millones de personas. De éstas el 37 por ciento está ocupada en actividades primarias, 23 por ciento en el sector industrial, 21 por ciento en los servicios y el restante 19 por ciento en el comercio, los transportes y otras actividades.

Las deficiencias del aparato productivo, en lo que se refiere a la creación de fuentes de trabajo, se manifiestan al observar que entre un 38 y un 45% de la población activa está subocupada(10). El índice de subempleo es todavía mayor en el sector agropecuario, se estima que oscila entre 62 y 68%. En la industria de transformación el porcentaje de subocupación se calcula entre 18 y 27%, proporción sumamente elevada si tomamos en cuenta que ha sido al sector más dinámico de la economía. La explicación a este fenómeno la tenemos, en parte, en la coexistencia, también en la

(10) Estimaciones realizadas por el Grupo de Estudio del Problema del Empleo. "El Problema Ocupacional en México; Magnitud y Recomendaciones", (versión preliminar).

industria, de sistemas tradicionales y modernos de producción; ello nos demuestra que ningún sector escapa a la heterogeneidad que caracteriza a nuestra economía.

En lo referente a la desocupación abierta, se estima que representa alrededor del 3.9% de la población económicamente activa(11). A pesar de ser considerable y digna de atención, está lejos de ofrecer problemas tan graves como los que presenta el subempleo.

Las anteriores cifras nos permiten percatarnos de la importancia prioritaria de una política de empleo dentro de nuestros programas de desarrollo. En la medida en que seamos capaces de brindar ocupación permanente, productiva y bien remunerada a toda la población en edad de trabajar, estaremos dando pasos firmes para abandonar el subdesarrollo.

El gobierno de México, tomando en cuenta los fenómenos inflacionarios que afectan no sólo a la economía del país, sino en general a la de la mayoría de las naciones, ha tenido que ajustar la política económica y social a fin de que los sectores más afectados por el alza de precios, sean protegidos y sobre ellos no recaiga el peso de la inflación. En este orden de ideas, ha dictado una serie de medidas para mantener y acrecentar los niveles de vida no sólo de los trabajadores urbanos organizados sino también de los campesinos y jornaleros del campo, preservando de esta manera, los principios del desarrollo con justicia distributiva.

(11) IX Censo General de Población -1970- D.G.E., S.I.C.

CAPITULO II

CARACTERISTICAS DEL SECTOR RURAL

1.- ASPECTOS GENERALES

2.- LA POBLACION Y EL EMPLEO AGRICOLA

3.- HETEROGENEIDAD DEL SECTOR RURAL.

CARACTERISTICAS DEL SECTOR RURAL

1. Aspectos Generales

Como sucedió con otros países del mundo subdesarrollado, México no escapó a la influencia de modelos de crecimiento basados en la creencia de que dada una oferta "ilimitada" de mano de obra, el sector "moderno", "industrial" o "formal urbano" crecería paulatinamente hasta absorber la mano de obra redundante en el campo y con ello eliminar el problema del desempleo, la marginalidad y la pobreza. Esta transferencia no sólo iba a representar aumentos en el producto nacional sino, a su vez, traería aparejado un mejoramiento en las condiciones generales de vida tanto de la población urbana como de la rural, al aumentar el número de empleos -- productivos y reducirse al subempleo rural.

Desafortunadamente, este proceso sólo se dió en forma parcial. A pesar de que los sectores industrial y de servicios de las zonas urbanas han crecido en forma dinámica, incorporando a una proporción considerable de mano de obra del campo, su ritmo no ha sido suficiente para absorber a toda la población campesina excedente. Los niveles de desempleo y subempleo existentes son ilustrativos de la ineficacia de la aplicación de modelos extralógicos que no fueron originalmente diseñados de acuerdo con nuestra dotación de factores.

El hecho de que la absorción de mano de obra no haya sido en el grado esperado por el modelo, es en parte, el resultado de diversas políticas económicas destinadas a fomentar fundamentalmente la capitalización de la industria. Esto provocó una distorsión de precios relativos que fueron en detrimento del empleo. No obstante, plantear en estos términos el problema ocupacional en general, y, muy especialmente, el del bajo nivel de bienestar de las grandes masas campesinas, resultaría incompleto y distraería la atención de las causas estructurales del fenómeno.

Por diversas razones, siendo una de ellas lo que M. Lipton ha dado en denominar como el "sesgo urbano" de los planificadores, la agricultura no fue atendida en su debida forma.

No sólo se vio afectada por una inversión insuficiente sino además la forma selectiva en que ésta se distribuyó no trajo los efectos esperados.

Durante un tiempo considerable, prácticamente de 1940 a 1965 la producción agropecuaria registró una de las tasas de crecimiento más elevadas del mundo en ese período. ^{3/} Gracias a ello, la economía pudo crecer en términos reales a una tasa superior de 6% anual. La agricultura hizo frente, por una parte, a la demanda de alimentos de una creciente población urbana. Por otra lado, cumplió el papel como generadora de divisas, mediante las exportaciones, que financiaron en gran medida las importaciones que requería el país a medida que éste se transformaba; dos de las funciones que tradicionalmente se le han impuesto al sector. Sin embargo, ya para 1970 este sector fue incapaz de abastecer la demanda nacional en diversos productos agropecuarios básicos. Mientras que su participación en las exportaciones se ha visto reducida.

La producción agropecuaria registró, hasta 1965, un aumento superior al de la población permitiendo un relativo "crecimiento equilibrado" del resto del sistema. El mayor dinamismo del sector, se observó en el período 1940-1955, en que la tasa media de crecimiento anual fue de 5.5%. Dicha tasa se redujo a 4.1% en el período 1955-65, y a sólo 2.1% como promedio anual para 1965-73.

Mientras que el producto interno bruto pasó de 86,973 millones en 1950, a 314,000 millones en 1970 (a precios de 1960) el producto agropecuario pasó de 15,442 millones a 35,619, respectivamente. Esto ocasionó una reducción en la participación relativa del producto agropecuario que le representó el 17.7% del producto interno bruto en 1950, para 1973 éste era de sólo el 10%. Este lento crecimiento de la producción ha implicado consecuentemente la baja capacidad del sector para generar empleo.

Lo anterior pone de manifiesto, que el sector rural financió el desarrollo urbano, al transferir recursos, especialmente a la industria.

^{3/} La tasa media anual de crecimiento, durante este período, fue de 5.5%. Para comparaciones internacionales ver P. Doyring, "Reforma agraria y productivas: El caso mexicano. p. 38 en la Economía Mexicana I. Análisis por sectores y distribución. Leopoldo Solís. FCE. 1973.

En este sentido, los subsidios de precios de los productos agrícolas limitaron, por un lado, la capitalización del sector agropecuario y el mejoramiento de los niveles de vida de los campesinos y, por otro, redujeron las posibilidades de inversión pública.

El desarrollo agropecuario inicial se debió en gran medida a la canalización de la inversión pública para el fomento de este sector, que alcanzó su máximo impulso en el período 1947-1952, al representar el 20.1 % de la inversión pública total. Disminuyó progresivamente después de ese lapso hasta llegar a constituir sólo el 10.9 % en el período 1958-1967. En los últimos años, oscila alrededor del 13 %.

La inversión privada también ha perdido dinamismo al compararse con la inversión pública. La disminución relativa se debió a la insuficiencia de gastos públicos en obras necesarias de infraestructura como caminos rurales, investigación, programas de extensión agrícola y en obras hidráulicas. En este sentido también influyó el mantenimiento por largos períodos de los precios de los productos generados por el sector, presentándose un marcado deterioro en los términos de intercambio entre los bienes agrícolas y no agrícolas.

2. Dinámica de la población y el empleo agrícola.

El crecimiento demográfico en México ha sido, en los últimos años, uno de los más dinámicos en el mundo y todo indica que los problemas educativos y del empleo para las próximas dos décadas - ya están planteados. Ello ha obligado al Gobierno de México a adecuar la estrategia de desarrollo a las necesidades de este incremento de la población.

Las tasas de crecimiento medio anual han pasado de 1.7 % en los años treinta a 3.08 % en el decenio 1950. En la actualidad se estima que este indicador oscila entre 3.4 y 3.5 % anual. Las cifras son elocuentes. Los problemas ocupacionales que afronta el país son ya irreductibles en términos cuantitativos. Por ello, la política de empleo constituye la inmediata prioridad del desarrollo. De su eficacia depende, más que de ninguna otra medida, la dinámica poblacional del futuro, porque del empleo dimana, primordialmente, el cambio social y los recursos indispensables para acelerarlo mediante la educación, la salud pública, la vivienda, la seguridad social y el fortalecimiento del mercado interno.

La aplicación de un modelo de desarrollo en el que los objetivos básicos se contraron en la capitalización física del país, ocasionó la subutilización de nuestro principal recurso, el hombre. En este aspecto, el reparto de la tierra, consecuencia de la Reforma Agraria, mitigó durante las décadas de los años treinta y cuarenta la presión de la población por empleos no agrícolas, ya que las actividades urbanas eran aún poco dinámicas. Sin embargo, el elevado ritmo de crecimiento demográfico aunado a la lenta incorporación de nuevas tierras al cultivo y a la baja absorción de mano de obra en las actividades productivas urbanas, agudizó la relación tierra-hombre. La consecuencia más grave de esta situación se encuentra en los reducidos niveles de ingreso, productividad y bienestar de la mayoría de los campesinos pertenecientes a los subsectores tradicional y marginal, así como el aumento del desempleo y subempleo urbano.

De acuerdo con estadísticas recientes, el proceso de crecimiento económico motivó que de 1950 a 1970 la fuerza de trabajo en el sector agropecuario creciera en números absolutos apenas en 300,000

personas, mientras que su participación porcentual disminuyó en forma drástica al pasar de 58.3 % a 39.5 % en este lapso. En cambio el sector servicios absorbió casi el 43 % de la fuerza de trabajo que se incorporó a la actividad económica durante -- las dos décadas examinadas, especialmente en el sector urbano -- informal.

Como puede observarse la generación de empleos en este sector ha carecido del dinamismo necesario al pasar la población ocupada de 4.8 millones en 1950 a 5.1 millones en 1970, lo que arroja una tasa media anual de solo 0.4 % (12).

Hay que agregar que en esta actividad se presentan, además de la baja tasa de absorción de mano de obra, graves problemas de desempleo y subempleo que afectan al mercado de trabajo en su totalidad.

El grupo de Estudio del Problema Empleo calculó que el índice de subocupación en el sector agropecuario era del orden de 68%, mientras que en los servicios y el comercio estos indicadores eran 39% y 31%, respectivamente. El método utilizado para obtenerlos consistió en determinar las personas que declararon un ingreso menor al de los salarios mínimos, más las que declararon en el censo ayudar a su familia sin retribución personal. Este cálculo incluye a las personas que trabajando tiempo completo obtienen ingresos anormalmente bajos; las que obtienen ingresos superiores al "normal" pero que no trabajaron el año completo; aquellas que estando capacitadas, obtienen ingresos iguales o inferiores al salario mínimo y las que declararon ayudar a la familia sin remuneración en las actividades predominantemente tradicionales y marginales, que en su mayoría desempeñan labores con niveles de productividad anormalmente bajos o nulos.

El análisis de la estructura de la distribución del ingreso revela que es en el sector primario donde es menor el nivel de ingresos. Aún cuando las cifras censales en materia de ingreso personal no son precisas, sí reflejan los órdenes de magnitud correctos.

(12) Grupo de Estudio del Problema del Empleo. Op. cit. p. 90

Según el Censo General de Población de 1970, alrededor del 70 por ciento de la fuerza de trabajo percibía ingresos mensuales inferiores a los mil pesos. Sin embargo, la proporción en el sector -- primario es superior al 90 por ciento. Por consiguiente, existe una correlación entre la pobreza y el porcentaje de la población que se dedica a tareas agropecuarias en cada entidad. Los estados donde se concentran los grupos de bajos ingresos son los de las regiones Pacífico Sur, Península de Yucatán y Centro Sur.

Con relación a los grupos de edades, los que se ven afectados mayormente por los bajos ingresos son los jóvenes de 15 a 29 años que se encuentran en la agricultura y los servicios. En estas actividades los jóvenes se hallan subempleados en una gran proporción. Es decir, están en actividades de baja productividad social y, consiguientemente, de bajos ingresos.

Otras características de importancia ligada al problema de la pobreza es que, en general, las personas que no pueden encontrar un empleo adecuadamente remunerado trabajan por su cuenta.

A nivel sectorial, los índices más altos de personas que trabajan por su cuenta se encuentran en el sector agropecuario y en el comercio. En el sector agropecuario, esta alta proporción de -- personas que trabajan por su cuenta, indica el elevado número de minifundistas y de jornaleros sin tierra, la mayoría de los cuales trabajan por un salario sólo unos cuantos meses al año. Por otro lado, en la actividad comercial, el gran número de vendedores es un reflejo de la incapacidad de la economía urbana para generar suficientes empleos para absorber a toda la población en edad de trabajar.

La información censal indica que durante la última década, debido a la fuerte corriente migratoria hacia las ciudades, el carácter del problema ocupacional ha cambiado. Ahora es, en un grado -- mucho más importante, un problema de subempleo urbano.

Por otra parte, existe una extrema disparidad en la distribución del ingreso entre las familias agrícolas y no agrícolas.

El bajo ingreso en este sector queda de manifiesto en las cifras siguientes: "Del total de ingresos regulares captados en la encuesta, solamente el 22% lo percibían las familias agrícolas y -- el 78 % restante las no agrícolas.

En segundo lugar, y consecuentemente con esta desigual distribución del ingreso, se constata que las familias agrícolas conforman un mercado con poder de compra muy limitado, pues el gasto total captado en la encuesta apenas realizan un 24%, en tanto que las no agrícolas efectúan el 76% restante". (13)

Tomando en cuenta las características generales del trabajo en el sector agropecuario, la estructura de edades de la fuerza de trabajo, la productividad e ingreso y, en general, los niveles de vida campesina, se estima que es en este sector donde se presentan las deficiencias más marcadas en los renglones de educación y capacitación.

En términos generales, los niveles de educación la fuerza de trabajo han mejorado en el país, aun cuando se considera que todavía se presentan fuertes deficiencias. Por ejemplo, un investigador de El Colegio de México calculó que la tasa de retención escolar en el país es de sólo 28%. El fenómeno se agudiza en las zonas rurales donde este indicador apenas alcanza el 5%, en tanto que en las zonas urbanas es ocho veces superior, es decir 42%. La educación formal en las zonas rurales ha sido incapaz de conciliar los requerimientos de educación básica con las oportunidades de empleo productivo dentro de la economía rural.

Las características de los subsectores tradicional y marginal, así como las necesidades estacionales de ocupación propias de estas actividades, han traído aparejados fenómenos de ausentismo escolar. Además, los bajos ingresos ocasionan un reducido rendimiento de los educandos en cuanto a su aprovechamiento.

A nivel nacional las tres cuartas partes de la población de 15 años o más, que es la que cuenta con más oportunidades de incorporarse a las actividades productivas o bien se encuentran incorporadas a ellas, no han recibido ninguna clase de instrucción o ésta ha sido parcial. Sólo un poco más de la quinta parte cuenta con educación básica y únicamente el 6% ha acudido a recibir educación media o superior.

La ausencia de trabajadores calificados y de técnicos en el medio rural, especialmente en los subsectores tradicional y marginal, ha sido una de las causas de la baja productividad y del ina-

(13) Banco de México, S. A. Encuesta sobre Ingreso y Gasto Familiares. 1968.

decuado aprovechamiento de los recursos agrícolas, ganaderos, si
vícolas y pesqueros.

3.- Heterogeneidad del Sector

Uno de los rasgos más destacados de la expansión económica de México es la heterogeneidad de su aparato productivo. Ha surgido - un dinámico sector moderno tanto en las áreas urbanas como en el - medio rural que se ha sobrepuesto y coexistido con los subsectores - tradicionales, informales y marginales de la economía. Lo anterior se manifiesta a través de la existencia de marcados desniveles de productividad entre ellos y, consecuentemente, en diferencias subs- tanciales en el mercado de trabajo, el nivel de ingresos y las con- diciones de vida de los trabajadores.

Aproximadamente el 15% del territorio nacional (30 millones - de hectáreas), es susceptible de ser cultivado. De esa cantidad só lo 9 millones pueden ser beneficiadas con riego; 3 millones más co rresponden a terrenos húmedos, que no requieren del riego para ren- dir cosechas con seguridad. Es decir, que los 18 millones de hectá- reas restantes constituyen áreas de temporal, pero los regímenes - pluviométricos son escasos y erráticos.

Aun cuando existe la posibilidad de explotación de terrenos - para fines ganaderos, no se aprovechan en forma intensiva los 85 - millones de hectáreas de pastizales con que contamos. También se - presentan dificultades físicas y técnicas para el aprovechamiento racional de los recursos forestales, que se calcula cubren una su- perficie de 40 millones de hectáreas.

Por lo que se refiere a la estructura de la tenencia de la -- tierra, ésta dista mucho de ser lo que era en 1940, y más aún de - la que prebalecía antes de la Revolución de 1910. Sin embargo, la concentración en unas cuantas manos sigue existiendo y con ella i- gualmente la concentración de los recursos complementarios.

El capital invertido (sin ganado) estaba distribuido de la si- guiente forma: 67% en predios mayores, 7% en predios de 5 hectáreas o menos y el 26% restante pertenecía a los ejidos.

La estructura de tenencia, así como la distribución de los re- cursos productivos es correlativa con la distribución de ingresos entre estos grupos. Los predios mayores obtienen en promedio \$ -- 35,600 de producto total, los ejidos \$ 5,150 y los menores \$ 2,900 (14) Esto es, el producto generado por los ejidos representa, en --

(14) Reyes Osorio S., R. Stavenhagen y otros, Estructura Agraria y De- sarrollo Agrícola en México, FCE, México, 1974.

3.- Heterogeneidad del Sector

Uno de los rasgos más destacados de la expansión económica de México es la heterogeneidad de su aparato productivo. Ha surgido un dinámico sector moderno tanto en las áreas urbanas como en el medio rural que se ha superpuesto y coexiste con los subsectores tradicionales, informales y marginales de la economía. Lo anterior se manifiesta a través de la existencia de marcados desniveles de productividad entre ellos y, consecuentemente, en diferencias sustanciales en el mercado de trabajo, el nivel de ingresos y las condiciones de vida de los trabajadores.

Aproximadamente el 15% del territorio nacional (30 millones de hectáreas), es susceptible de ser cultivado. De esa cantidad sólo 9 millones pueden ser beneficiadas con riego; 3 millones más corresponden a terrenos húmedos, que no requieren del riego para rendir cosechas con seguridad. Es decir, que los 18 millones de hectáreas restantes constituyen áreas de temporal, pero los regímenes pluviométricos son escasos y erráticos.

Aun cuando existe la posibilidad de explotación de terrenos para fines ganaderos, no se aprovechan en forma intensiva los 85 millones de hectáreas de pastizales con que contamos. También se presentan dificultades físicas y técnicas para el aprovechamiento racional de los recursos forestales, que se calcula cubren una superficie de 40 millones de hectáreas.

Por lo que se refiere a la estructura de la tenencia de la tierra, ésta dista mucho de ser lo que era en 1940, y más aún de la que prebalecía antes de la Revolución de 1910. Sin embargo, la concentración en unas cuantas manos sigue existiendo y con ella igualmente la concentración de los recursos complementarios.

El capital invertido (sin ganado) estaba distribuido de la siguiente forma: 67% en predios mayores, 7% en predios de 5 hectáreas o menos y el 26% restante pertenecía a los ejidos.

La estructura de tenencia, así como la distribución de los recursos productivos es correlativa con la distribución de ingresos entre estos grupos. Los predios mayores obtienen en promedio \$ 35,600 de producto total, los ejidos \$ 5,150 y los menores \$ 2,900

(14) Esto es, el producto generado por los ejidos representa, en --

(14) Reyes Osorio S., R. Stavenhagen y otros, Estructura Agraria y Desarrollo Agrícola en México, FCE, México, 1974.

promedio, la séptima parte del correspondiente a los predios mayores, en tanto que el rendimiento de los más pequeños es doce veces inferior.

Como consecuencia de la rentabilidad de la tierra se presentan dentro del sector marcados desniveles. Según una encuesta realizada por el Banco de México (1968) se aprecia que el 57 % de los ingresos agrícolas los perciben el 85 % de las familias del sector, en tanto que el 15 % restante de las familias concentran el 43 % del ingreso. Este grado de concentración se acentúa en el 5 % de las familias con ingresos más altos, que por sí solas reciben más de un cuarto (26 %) del ingreso total.

Subsectores tradicional y marginal.

Tomando en consideración criterios de productividad, localización y tamaño de las explotaciones, se han dividido las actividades primarias en tres subsectores: moderno, tradicional y marginal (15)

Es muy común confundir los dos últimos y referirse a cada uno de ellos como tradicional o marginal. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que si bien desde el punto de vista de los ingresos el sector tradicional puede considerarse como marginal, no sucede lo mismo al analizar su aportación al producto y su participación dentro del sistema productivo. De hecho, el sector tradicional se encuentra perfectamente integrado al resto de la economía.

El sector tradicional comprende a las personas que están ocupadas durante casi todo el año, que disponen de dotaciones de factores productivos muy reducidas y que utilizan técnicas tradicionales en la explotación de la tierra. Está integrado principalmente por ejidatarios y pequeños propietarios de tierras de temporal.

Por su parte, el marginal está constituido por jornaleros sin tierra, que solamente encuentran empleo una parte del año, así co-

(15) Grupo de Estudio del Problema del Empleo: "El Problema Ocupacional en México, Magnitud y Recomendaciones" (versión preliminar).

mo por propietarios de tierras de muy baja productividad, que en determinadas estaciones tienen que vender su fuerza de trabajo para subsistir.

En 1960 casi el 50 % de los predios agrícolas tenían menos de cinco hectáreas y el 90% tenía superficies inferiores a diez hectáreas. En total, estos predios tenían sólo el 35% de la tierra de labor. Además, un número superior a los dos millones y medio son jornaleros sin tierra, quienes, en promedio, trabajan menos de cien días al año. Esto expresa ampliamente la gravedad del problema ocupacional en el campo.

Tanto en el sector tradicional como en el marginal la excesiva parcelación de la propiedad ha incidido negativamente en su productividad. En 1960 1 millón 23 mil predios ocupaban 2 millones 105 mil hectáreas con una superficie promedio inferior a dos hectáreas.

Se estima que un predio de labor de dos hectáreas, salvo en muy pocos casos es, aún cultivado con la mejor técnica posible, incapaz de sustentar a una familia campesina. El ejidatario y el parvifundista se ven obligados a rentar sus tierras, para asegurar un mínimo ingreso que se complementa con los que perciban por los servicios que prestan en explotaciones agrícolas de mediana magnitud, o bien, concurren hacia las grandes concentraciones urbanas donde ejecutan trabajos de muy baja productividad. También emigran al exterior a vender su fuerza de trabajo.

Las entidades donde se localizan las áreas más deprimidas del sector rural son Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Hidalgo, Zacatecas, Tlaxcala y gran parte de Puebla. Es en ellas en donde podemos ubicar al sector marginal, sin que esto quiera decir que no se encuentren algunos grupos pertenecientes a este sector, en otros estados.

De acuerdo con el IX Censo General de Población y Vivienda (1970), el total de personas dedicadas a actividades agropecuarias era de 5 millones 145 mil 234. De éstas, 1 millón 858 mil 180, es decir 36.1 %, correspondían al sector tradicional y 2 millones 963 mil 811, 57.6 %, al marginal.

En general, estos sectores no tienen acceso al crédito ni a canales de distribución eficientes. Carecen de riego, maquinaria, y la utilización de insumos como semillas mejoradas, fertilizantes, fungicidas, herbicidas, etc., es prácticamente nula. Su producción se destina al abastecimiento del mercado interno y en buena medida al autoconsumo, especialmente en el subsector marginal.

Para tener una idea más precisa de las características de este sector conviene hacer algunas comparaciones con el moderno. Se estima que la agricultura en las tierras irrigadas, es decir en predios considerados dentro del sector moderno, representa el 22% de la superficie cultivada en el país y genera el 52% del total días-hombre del sector agrícola. En el altiplano central, los predios irrigados absorben para su explotación 5.7 meses hombre-anuales - de empleo directo por hectárea, mientras que los no irrigados sólo 0.69 meses hombre. El resultado de estas diferencias se refleja también en el valor de la producción: los predios irrigados obtienen en promedio 10 veces más que los de temporal.

Subsector moderno

El subsector rural moderno está integrado por las empresas agrícolas localizadas en los distritos de riego, las empresas ganaderas de gran tamaño con altos índices de agostadero y las empresas forestales organizadas que disponen de áreas considerables de explotación. Este subsector aunque tiene una elevada participación en el producto general por las actividades agropecuarias no contribuye a la creación de empleos en forma proporcional a su importancia dentro del producto.

En su mayor parte se trata de predios de propiedad privada. No obstante, existen algunos ejidos, sobre todo en la región noroeste del país, en donde se aprecian características inherentes a las explotaciones modernas.

De acuerdo con estimaciones realizadas por el Grupo para el Estudio del Problema del Empleo, del total de personas ocupadas en actividades agropecuarias únicamente un poco más del 6% pertenecía al sector moderno, es decir 323,243.

Las actividades agrícolas modernas se desarrollan principalmente en las entidades del noroeste del país. Se han mecanizado rápidamente y buena parte del empleo que proporcionan es estacional. De este modo, absorben una proporción elevada de migrantes temporales de las regiones más pobres, quienes se trasladan siguiendo los ciclos de recolección de diversos productos agrícolas.

El sector moderno tiene amplio acceso al financiamiento institucional y a eficientes canales de distribución. Asimismo, utiliza riego, maquinaria, semillas mejoradas, fertilizantes y otros insumos. Sin embargo, a pesar de haberse visto favorecida con más y mejores recursos que el resto del sector rural, en general los utiliza en forma deficiente y sin tomar en cuenta ninguna consideración de mayor empleo. Esto es debido, en parte, a la estructura de precios que no promueve la eficiencia en el uso de los factores de la producción y, en parte, también a las características propias de esta actividad.

Un ejemplo notable de lo primero, es la utilización del agua en los distritos de riego. El precio de este elemento no cubre ni siquiera el costo de operación y menos aún contribuye a la amortización de las obras. De este modo constituye un subsidio directo para el grupo más beneficiado del sector rural. Además, el establecimiento de cuotas artificialmente bajas, propicia el desperdicio y el uso ineficiente del agua; males que se evitarían en gran medida si los usuarios cubrieran, cuando menos, el costo de este insumo, en cuyo caso se utilizaría el agua no sólo para los cultivos más rentables, sino también en la agricultura de las regiones más atrasadas, ya que el Estado dispondría de mayores volúmenes para destinarlos a esos fines. (16)

La mayor parte de los productos que se obtienen en este sector, se dirige a los mercados externos. Durante muchos años ha constituido la principal fuente de divisas de la economía mexicana. Su acceso a los mercados internacionales es favorecido por sistemas modernos de comercialización y distribución.

(16) Grupo de Estudio del Problema del Empleo. Op. Cit. P. 201.

CAPITULO III

MIGRACIONES

- 1.- MIGRACIONES INTERNAS
TIPOS DE MIGRACION INTERNA
 - a).- Rural Urbana
 - b).- Rural

- 2.- MIGRACIONES INTERNACIONALES.

CAPITULO III

"MIGRACIONES"

1.- Migración Interna

El explosivo crecimiento demográfico del país ha estado acompañado de un intenso proceso de emigración de población rural hacia los centros urbanos. La mayor atención que se dió al sector industrial condujo a un descuido relativo del campo. Gran parte de las inversiones públicas y privadas se destinó a fomentar la industria, lo que se trajo, en cierta forma, en un impulso a la urbanización del país. De este modo las condiciones del campo se fueron deteriorando gradualmente al mismo tiempo que se observaba una mejoría relativa en las ciudades.

La aparición de factores de repulsión en el campo y de atracción en los centros urbanos constituyeron el origen de las mencionadas corrientes migratorias. Entre los factores de repulsión que afectaron a los medios campesinos, destacan la lenta expansión de las oportunidades de empleo bien remunerado y la insuficiencia de servicios educativos, médicos sociales, etc. A su vez, las ciudades ofrecían mayores oportunidades de empleo y mejores servicios de toda índole. Las diferencias entre uno y otro sector se acentuaron durante los años sesenta y, por tanto, se intensificaron también en esa época las migraciones campo-ciudad.

La mayor parte de los migrantes son jóvenes, 42% de ellos con edades que oscilan entre los 15 y los 29 años. A menudo representan los elementos mejor preparados y más lindícos de las localidades que abandonan, lo que implica un deterioro adicional de las condiciones del medio rural y una seria limitación para superar su atraso relativo.

2.- Migraciones Internas

Las principales corrientes migratorias que se generan son de dos tipos, las integrales por personas que se desplazan del campo a la ciudad y las formales por personas que se trasladan del sector atrasado de la agricultura hacia el moderno. También suelen pre

sentarse algunos movimientos de urbe a urbe o de ciudad a campo, no obstante estos son de menos importancia y, por tanto, no los consideraremos en este apartado.

Rural - Urbana

La intensidad de las migraciones ha hecho crecer aceleradamente la población de las tres principales metrópolis del país, a sí como la de algunas ciudades de mediana importancia, generando en ellas múltiples problemas económicos y sociales y forzando a que se lleven a cabo costosas inversiones.

Este proceso migratorio prácticamente se inicia en los años cuarenta y se intensifica durante la década de los sesenta. Las cifras que a continuación se citan son un buen indicador de la evolución y magnitud de este problema. Durante 1960 las ciudades con población superior a 20 mil habitantes concentraron el 33% del total de los habitantes del país. En 1970 este porcentaje ascendió a 41.1%, mostrando una tasa de crecimiento del 6%, superior al 3.4% de la población total del país. Las ciudades que cuentan con más de 15 mil habitantes tuvieron un desarrollo similar. En 1960 absorbían el 34.9% del total de habitantes del país y en 1970 el 42.7%. Es decir, su tasa de incremento fue de 5.9% anual.

Si agrupamos a las ciudades más grandes del país en 3 bloques (entre 50 y 100 mil habitantes, de 100 a 400 mil y de más de 400 mil), observamos que el primer grupo tenía 34 ciudades en 1960 y 59 en 1970; el segundo, pasó de 15 a 35 y el tercero de 3 a 5. Es interesante anotar que el segundo grupo ha sido el que más dinamismo ha mostrado. En 1970 existían 94 ciudades medianas (entre 50 y 400 mil habitantes), de las cuales el 31.9% lo constituían poblaciones con más de 100 mil habitantes. Se ha considerado que es en torno a este tipo de ciudades en donde se encuentran las posibles estrategias de desarrollo regional, debido a las condiciones favorables que presentan en lo que se refiere a disponibilidad de recursos, proximidad a las costas o a las fronteras, etc. De este grupo de ciudades, las que más dinamismo han registrado son aquellas cuya población oscila entre 100 y 200 mil habitantes. Por ejemplo, Poza Rica, Ver., que creció a un ritmo de 21.1%, Acaapulco, Gro., 13.8% y Cuernavaca, Mor., 8.0%.

Ahora bien, si hacemos abstracción del criterio censal en lo que se refiere a las localidades urbanas y consideramos como tales solo aquellas que tienen más de 15 mil habitantes ^{4/} observamos que estas ciudades absorbieron, en 1940, sólo el 20% de la población total, pero en 1970, esta proporción se había elevado ya al 43%.

De acuerdo con el criterio anterior, las entidades que tuvieron un mayor grado de urbanización, además del Distrito Federal, fueron Baja California Norte, Nuevo León, Sonora, Jalisco, Aguascalientes, aunque estas dos últimas se caracterizan por existir, en ellas, una ciudad mucho más importante que el resto, lo que hace que su grado de urbanización parezca muy amplio, pero, de hecho, es una sola ciudad, la capital del Estado, la que tiene estas características. En todas las entidades mencionadas la población ocupada en el sector primario es inferior al promedio nacional.

Por su parte, las entidades expulsoras de corrientes migratorias son, principalmente las que se encuentran en la zona sureste del país.

Si consideramos como índice de primacía al cociente de la población de la ciudad de México entre las del resto de las localidades de tamaño superior a 20 mil habitantes, se observa que su valor para 1940 fue superior, en más del doble, al de 1900. Este coeficiente presenta un valor de 0.87 para 1950, y muestra una ligera disminución durante las dos décadas posteriores, al descender a 0.79 y 0.71 para 1960 y 1970 respectivamente.

Lo anterior es representativo del proceso de urbanización en México. Confirma, la importancia creciente que tuvo la ciudad de -

4/ El criterio de considerar como zona urbana a todas las localidades que tienen más de 2,500 habitantes, puede ser válido en un país industrializado. Sin embargo, una nación en vías de desarrollo como México, sólo podemos considerar como localidades efectivamente urbanas a las que tienen más de 15 mil habitantes. Las que tienen una población menor a esta cifra generalmente no cuenta con todos los servicios propios de una urbe y la mayor parte de su población se ocupa en actividades primarias.

México como centro urbano durante los primeros cuarenta años de este siglo y la diversificación hacia otros núcleos en años posteriores; no obstante, esta ha sido menos que proporcional a los requerimientos del país.

El crecimiento de la ciudad de México fue propiciado en gran medida por la creciente desocupación rural. Empero, al no generarse un número suficiente de nuevas oportunidades de empleo productivo, se ha propiciado la marginalidad económica y social de amplios núcleos. Por tal motivo los mayores problemas de desempleo y subempleo urbanos del país son los que se presentan en el Distrito Federal.

Las tasas de crecimiento de la población de las tres principales urbes mexicanas y de sus zonas suburbanas fueron muy similares durante la década 1960-1970. En ese período el Distrito Federal -- creció a una tasa de 5.1% anual, y las ciudades de Monterrey y Guadalajara a 5.5%.

El crecimiento del Distrito Federal se debió a la migración -- en 1.6% y en 3.5% al crecimiento natural. En Monterrey las corrientes migratorias representaron el 2.2% y su incremento natural 3.3% y en Guadalajara las tasas fueron de 2.1 y 3.4% respectivamente.

Es interesante señalar que uno de los estados que más gente -- proporcionó a el área metropolitana de la ciudad de Monterrey, fue San Luis Potosí. Durante el decenio 1960-1970, desaparecieron del norte de esta entidad 77 localidades. Lo más lamentable del caso -- son las cuantiosas erogaciones ya que se habían realizado para adoptar a muchas de estas localidades de los servicios de energía -- eléctrica, agua potable y otras más. Desafortunadamente situaciones similares se presentan en otras regiones del país y nos hacen ver la necesidad de controlar las corrientes migratorias campo-ciudad.

Rural - Rural

El otro fenómeno relevante de migración interna que conviene tomar en cuenta al elaborar políticas para controlar los desplazamientos de mano de obra, es el traslado de habitantes de unas zo--

nas rurales a otras. Estos movimientos han sido provocados, en parte, por la apertura y desarrollo de grandes distritos de riego en las principales cuencas hidrológicas del país, por ejemplo, en la región Lagunera, Matamoros, Baja California, Sonora y Sinaloa. Asimismo, han influido las condiciones de vida y de trabajo que prevalecen en las áreas rurales deprimidas.

Las corrientes migratorias formadas por estas causas, se alimentan, inicialmente, con la población de las zonas rurales aledañas a los distritos de riego y, posteriormente, con personas originarias de otras zonas del país en donde existe población excedente. Con el paso del tiempo, las regiones antes receptoras de grandes flujos migratorios se han sobrepoblado y han empezado a manifestar muestras de subempleo.

También en el origen de este problema encontramos las condiciones que prevalecen en el sector atrasado de la agricultura. El período de ocupación en actividades agrícolas es generalmente reducido (de 4 a 6 meses en el año); esto obliga a los campesinos a contratarse como jornaleros o peones en otras regiones durante el tiempo que permanecen desocupados. El fenómeno no se ve fuertemente influenciado, debido a que el tamaño medio de las explotaciones agrícolas es relativamente pequeño a la existencia de un elevado porcentaje de tierra temporal y a la escasa fertilización de la tierra lo que sólo permite obtener una cosecha por año.

Esta situación obliga al campesino a migrar a regiones agrícolas modernas, y en donde se requieren, durante algunos períodos del año, de grandes volúmenes de mano de obra.

De especial importancia para la absorción de trabajadores son los cultivos de algodón (150 mil personas), de caña de azúcar (más de 250 mil personas), café, frutales y legumbres, entre otros.

El caso de la caña de azúcar es ilustrativo de la importancia que tienen determinadas actividades en el origen de los movimientos migratorios. Para cultivar, levantar y transportar la cosecha se requiere de gran cantidad de fuerza de trabajo. La mano de obra disponible en las regiones cañeras no es suficiente para llevar a cabo estas tareas, motivo por el cual es necesario contratarla en otras regiones del país. De este modo se crea una corriente migra-

toria hacia estas áreas con trabajadores provenientes de las zonas agrícolas temporaleras y de escaso desarrollo. Se estima que aproximadamente el 40% de las personas que se ocupan durante las zafras son trabajadores migratorios. La mayoría de ellos son empleados en las operaciones de corte de caña, tarea de escasa calificación por la que se paga, consecuentemente, la más baja remuneración dentro de esta actividad.

El campesino que se desplaza hacia las zonas modernas lo hace con la esperanza de obtener algún salario adicional que complete su ingreso anual. En la mayoría de los casos lleva a su familia en condiciones infrahumanas. Generalmente los trabajos que realizan son a destajo y los precios por unidad pizcada o cortada van en razón a la oferta y demanda de mano de obra, así como a la urgencia de los agricultores por levantar su cosecha.

Es frecuente que los periodos de migración se extiendan durante varios meses, de acuerdo con los tiempos de cosecha en diferentes entidades.

El transporte de una zona a otra corre por cuenta, casi siempre, del campesino y su familia. Las condiciones de vivienda, alimentación y salud durante el tiempo que el campesino está de jornalero, son ínfimas.

Pasado el periodo de migración el campesino regresa con su familia al lugar de origen, que es justo la época en que debe iniciarse los cultivos temporaleros, que en la mayoría de los casos corresponden al maíz.

El ciclo vuelve a repetirse; empieza a sembrar sus cultivos y durante los periodos vegetativos ellos volverán a migrar. Lo más frecuente es que lo hagan en dirección a los mismo lugares.

Es importante, a corto plazo, que se organicen esas migraciones, en forma tal que sea factible la protección legal y social de la mano de obra que se desplaza a otras zonas rurales.

Recientemente se ha insistido en las posibilidades de colonización de las zonas tropicales. Sin embargo, los intentos hasta ahora realizados no han tenido éxito debido a la falta de investigación tecnológica sobre el aprovechamiento de esas regiones. Por el contrario, se ha provocado la destrucción de cuantiosos recur-

Los recursos naturales al no proporcionarse a los agricultores a los agricultores la preparación técnica necesaria para explotar tierras con características ecológicas completamente diferentes a las que estaban acostumbrados a utilizar.

Por último, es necesario conocer más a fondo la naturaleza y magnitud de los movimientos migratorios entre las distintas áreas rurales del país, con el objeto de coordinar las políticas tendentes a fomentar la ocupación rural tales como el desarrollo de agroindustrias y demás básicas de infraestructura.

De esta manera se evitaría el desplazamiento de actividades productivas que tradicionalmente utilizan mano de obra de otras regiones.

MIGRACIONES INTERNACIONALES

Diversos estudios elaborados en torno al problema migratorio, ponen de manifiesto que cuando existen países vecinos con un desigual desarrollo económico, y cuando alguno de ellos tiene necesidad de mano de obra estacional, en tanto que en otro existe mano de obra disponible, se produce inexorablemente la corriente migratoria (17).

El fenómeno se ve estimulado cuando los salarios del país que requiere la mano de obr poseen un mayor poder adquisitivo en relación con los del país que parece un alto índice de desocupación o subocupación.

Es éste, precisamente, la base del fenómeno de la migración de trabajadores mexicanos hacia los Estados Unidos de Norteamérica. A lo largo de su historia, los Estados Unidos han necesitado de la mano de obra barata que, para la expansión de su economía, han aportado las corrientes migratorias provenientes de diversos países. En cuanto a las causas internas, es evidente que el proceso de desarrollo nacional no ha generado las condiciones de vida de diversos sectores sociales y regiones del país. Lo anterior, aunado al alto crecimiento demográfico que ha venido experimentando, explican porqué, año con año, un gran número de mexicanos emigran hacia el norte en busca de trabajo.

Las migraciones de trabajadores mexicanos hacia los Estados Unidos, aunque tienen antecedentes en el siglo pasado, cobraron auge a principios del siglo actual. A raíz del florecimiento de cultivos como los de remolacha, algodón y legumbres, en los estados sureños del país vecino, así como la construcción de vías férreas, requirieron la utilización de mano de obra en grandes proporciones. Estas corrientes se intensificaron durante la Primera Guerra Mundial para disminuir bruscamente en la época de la Gran Crisis, cuando las autoridades norteamericanas presionaron y organizaron el

(17) Estas Previsionales de la Quincuagésima Novena Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra, 1977.

regreso de millares de mexicanos con objeto de disminuir la creciente desocupación y ahorrarse fondos asistenciales.

Al ingresar Estados Unidos como potencia beligerante en la Segunda Guerra Mundial, los granjeros del sureste, ante la escasez de mano de obra para sus cultivos, comenzaron a presionar a su gobierno. A raíz de lo anterior, en junio de 1942, el gobernador de California demandó a las autoridades federales la importación de mano de obra mexicana para cultivar los campos y mantener el ritmo de producción necesario para el aprovisionamiento de los ejércitos.

Así, a sólo una década de la deportación de principios de los años treinta, el gobierno norteamericano, respondiendo a los intereses de los granjeros, inició gestiones con el gobierno mexicano para importar mano de obra que antes había rechazado.

Aún cuando las autoridades mexicanas manifestaron reservas - debido a que temían se repetiera el proceso de deportación masiva, como el efectuado durante la depresión, en agosto de 1942 ambos gobiernos concertaron un acuerdo que incluía entre otros puntos: la exención del servicio militar norteamericano; la actuación del gobierno norteamericano como contratista, el pago de los gastos - del viaje de ida y vuelta, un salario en base al "mínimo local -- prevaleciente"; la garantía para lo estipulado en el contrato y - la formación de un fondo de ahorro.

Los convenios de braceros que existieron de 1942 a 1947 se rigieron por acuerdos intergubernamentales. En abril de 1947 el Congreso Norteamericano les puso fin pues la II Guerra Mundial había terminado y ya no se necesita la mano de obra mexicana en las anteriores proporciones. Sin embargo, las autoridades norteamericanas siguieron permitiendo a sus granjeros que contrataran trabajadores mexicanos. El gobierno mexicano siempre se opuso a esta forma de negociación e insistió en que las autoridades norteamericanas formaran parte obligatoria de los convenios.

En 1951, al estallar la Guerra de Corea, nuevamente los agricultores norteamericanos solicitaron el servicio de los braceros. La exigencia primordial de México era que el gobierno de Estados Unidos formara parte integrante de un nuevo convenio. El 13 de ju

lio de 1951 se aprobó la Ley Pública 78, de conformidad a la cual, el Secretario del Trabajo de Estados Unidos fue autorizado a reclutar trabajadores mexicanos (incluyendo los no documentados que ya se encontraban en el país), a establecer y operar centros de recepción, a proporcionar transporte, manutención y cuidado médico a -- los trabajadores, a intervenir en la negociación de los contratos y a garantizar su cumplimiento.

El 2 de agosto del mismo año 1951 se concluyó un nuevo acuerdo internacional por el que se sentaron las bases del que sería el "Programa de Braceros", renovado periódicamente hasta su definitiva cancelación en 1964.

A partir de entonces y salvo contratos entre los mismos granjeros y México, durante los años 1965, 1966 y 1967, el trabajador agrícola se convirtió en "ilegal".

Hay que anotar que durante la época de vigencias de los convenios, sus disposiciones no se respetaron en forma debida por parte de los patrones. Fué por ello que el gobierno de México plantó la posibilidad de retirar varios miles de braceros de la pizca del algodón. Además de desalentar la emigración contribuyeron a estimularlo. No se dispone de estimación precisa pero, a través de los -- indicadores disponibles, puede señalarse que el número de no documentales comparado con los braceros documentados era de 4 a 1.

Los estudios que han sido elaborados sobre esta materia arrojan las siguientes cifras para este periodo específico.

	BRACEROS	NO DOCUMENTADOS
1950	67,500	458,215
1952	197,000	543,538
1953	201,380	875,318
1954	309,033	1'075,168

El alto número de trabajadores no documentados existentes en 1954, fue mencionado como la causa de una nueva deportación masiva que afectó a más de un millón de personas.

La presente década está marcada por una tendencia ascendente en el número de inmigrantes mexicanos ilegales a los Estados Uni-

dos, lo cual se ha medido por el número de deportados anuales, que en los años de 1970, 1971, 1972 y 1973 fueron de 265,539, 348,178, 430,213 y 609,673, respectivamente. Es decir, el número de deportaciones ha aumentado a una tasa anual de 33%.

Los emigrantes mexicanos ilegales tienen características heterogéneas, pero en general puede decirse que son jóvenes, de sexo masculino y con un nivel educativo bajo, procedentes tradicionalmente de las entidades del centro del país y de los estados fronterizos.

CAPITULO IV

CARACTERISTICAS DEL SECTOR URBANO.

- 1.- Aspectos Generales
- 2.- Sector Urbano Formal
- 3.- Sector Urbano Informal.

CARACTERISTICAS DEL SECTOR URBANO

1.- Aspectos generales

En el capítulo anterior quedó demostrado que el crecimiento de las concentraciones urbanas, principalmente el de las tres -- ciudades más grandes del país (México, D. F., Guadalajara y Monterrey), se ha debido sobre todo a las corrientes migratorias de origen rural.

Estos movimientos fueron estimulados por la evolución dinámica que se observó, dentro de las zonas urbanas, en las actividades secundarias y terciarias. El sector secundario que comprende de manufacturas, construcción y electricidad, registró durante -- el período 1950 - 1970, la más elevada tasa de crecimiento (4.7%) en lo que se refiere a personal ocupado. Por su parte, las actividades terciarias (comercio, transportes y servicios), aumentaron a un ritmo de 4.1% mientras que las actividades primarias sólo -- lo hicieron en 0.4%.

El ritmo de crecimiento en el volumen de la producción industrial es también el más acelerado. Durante el período señalado aumentó en términos reales en 7.7% promedio anual, en tanto -- que el sector terciario registró una tasa de 6.2% y el primario de 4.8%. La aportación de la industria al producto interno bruto pasó en el mismo lapso de 22.4% a 29%.

A pesar del dinamismo observado en el sector secundario, es te ha sido incapaz de absorber los excedentes de mano de obra -- que existen en el sector urbano. La mayor parte de estos excedentes han pasado a formar parte de los grupos que desempeñan actividades de baja o nula productividad en las ramas de comercio y servicios, ampliando los sectores denominados informales, especialmente en los casos en que las personas trabajan por cuenta -- propia.

2.- Subsector urbano formal

El subsector urbano formal está integrado por trabajadores que prestan sus servicios en el sector secundario y en las acti-

vidades fundamentales del sector terciario. Se encuentran organizados en una proporción muy elevada a través de confederaciones, sindicatos de industria, o en otro tipo de agrupaciones profesionales.

Los niveles de productividad, relativamente elevados, aunados al poder de negociación de las asociaciones sindicales han permitido que los trabajadores de los subsectores urbanos formales disfruten, en la mayoría de los casos, de empleos permanentes y bien remunerados. Asimismo, por lo general, son beneficiarios de la política de bienestar social aplicada por el gobierno (vivienda, seguridad social, etc.).

En un estudio reciente se afirma que las actividades manufactureras tienen niveles aceptables de productividad; sin embargo, - su papel en la absorción de mano de obra es aún limitado, dada la magnitud del incremento anual de la fuerza de trabajo. Emplean una proporción de la fuerza de trabajo comparable con la que se observa en países con un nivel similar de desarrollo, lo cual hace suponer que si no cambian las condiciones actuales y se eleva el nivel de ingreso en forma sustancial, dicha proporción se podría incrementar en un margen relativamente bajo. Aun suponiendo que se pueda mantener el ritmo de crecimiento del empleo de la última década -lo cual parece poco probable dada las características tecnológicas de la industria moderna- las manufacturas podrían absorber sólo a una parte del incremento en la fuerza de trabajo (18).

Detrás de esa insuficiente capacidad para generar fuentes de

(18) Grupo de Estudio del Problema del Empleo.

trabajo hay problemas de fondo. La planta industrial del país se ha venido integrando con equipos producidos en economías con dotaciones de recursos y características diferentes a las de México. Al paso de los años, dicha planta industrial se ha ampliado y modernizado sin romper la estrecha dependencia tecnológica del exterior.

Los problemas tecnológicos cobran singular importancia en el sector industrial porque es en él, donde la modernización y el cambio tecnológico se dan con mayor celeridad. Además, tanto la investigación científica y tecnológica, como el sistema educativo en México son deficientes en este campo. Las formas que ha observado la transferencia de tecnología, así como la ausencia de una política tecnológica, han determinado la gestación del dualismo económico y el estado que guarda el empleo industrial.

En las dos últimas décadas el sector terciario (incluye comercio, servicios, transporte, comunicaciones y gobierno), ha desempeñado un papel relevante en la generación del producto interno bruto y de empleo. Por lo que toca el PIB, en el período que se menciona, su participación se ha mantenido por arriba del 50 por ciento, habiendo registrado una tasa de crecimiento medio anual de 6.3 por ciento, similar a la tasa global de crecimiento del producto total. En relación al empleo, de acuerdo con las cifras disponibles para el año 1969, este sector ocupó 3.9 millones de personas, equivalentes al 30 por ciento de la población ocupada en el país. Sin embargo, gran parte del subempleo urbano se encuentra en el sector, -- por lo que la tasa de incremento en su ocupación, 4.1 por ciento -- anual de 1950 a 1970 refleja en parte el problema ocupacional urbano.

El crecimiento del sector terciario moderno ha estado asociado principalmente a la expansión de los grandes centros urbanos, a la alta elasticidad-ingreso de la demanda por servicios modernos, al crecimiento de estos servicios, del sistema bancario, del turismo y de la demanda industrial.

3.- Subsector urbano informal.

Aún no se han definido con precisión las características del subsector informal urbano. Sin embargo, con base en criterios de -

ingreso, se ha tratado de determinar quienes son las personas que lo integran. Se considera que los trabajadores que perciben remuneraciones por debajo de los salarios mínimos legales pertenecen a los grupos informales de la economía. Por otro lado, en lo que se refiere a las unidades productivas, se incluyen en este subsector a las personas que trabajan por cuenta propia, en negocios familiares, y cuyos márgenes de utilidad son muy reducidos.

El incremento del subsector informal ha estado condicionado por el rápido crecimiento natural de la fuerza de trabajo urbana y la creciente corriente migratoria del campo a las ciudades, factores que se han sumado al insuficiente aumento de las oportunidades de empleo productivo en la industria y en otras actividades modernas.

El sector formal contribuye regularmente con la mayor parte de la producción y el empleo globales; en consecuencia, operan -- condiciones de monopolio y oligopolio en la estructura de la economía, tanto a nivel general, como de cada rama y clase de actividad. El sector informal, por su parte, aunque juega un papel importante, económico, político y social, en la estructura y dinámica de la economía, mantiene una situación de marginalidad por las siguientes razones:

a).- Porque cada unidad productiva representa una parte casi insignificante del mercado, global y por rama de actividad.

b).- Porque opera en condiciones de competencia atomística.

c).- Porque la dinámica de la economía expulsa continuamente a estas unidades productivas, o las expone a variaciones cíclicas muy profundas.

d).- Porque representan no sólo una de las escalas mínimas de producción, sino que, además, son de carácter tradicional u obsoletos.

e).- Porque sus mercados son los grupos de población de bajos ingresos.

f).- Porque no tienen acceso a la tecnología, al crédito y a la fuerza de trabajo calificado.

Dentro del sector informal urbano se han considerado a los siguientes grupos de población:

- a) Personas cuya actividad fue insuficientemente especificada, en la industria, los servicios y el comercio.
- b) Personal no registrado por establecimiento.
- c) Personas que trabajan en establecimientos de menos de cinco trabajadores
- d) Desocupados (se puede omitir)

Con base en los criterios anteriores se ha estimado la magnitud del sector informal urbano, el que en la actualidad representa más de un tercio de la población ocupada en las ciudades. De éstas se calcula que aproximadamente 29% se encuentra en la industria, - 50% en los servicios y el restante 21% en el comercio.

Como podemos observar, en el sector terciario es donde se encuentra la mayor parte de las personas que integran los subsectores informales urbanos. Ello se debe a que en este tipo de actividades las personas que no encuentran un empleo productivo, pueden obtener con relativa facilidad algunos recursos que les permiten satisfacer ciertas necesidades básicas.

De acuerdo con el estudio realizado por el Grupo de Estudio del Problema del Empleo, al analizar el problema en las 15 ciudades más importantes de la República, se observó que la población ocupada en esas ciudades representaba el 29.4% de la nacional y la proporción de personas que percibían ingresos inferiores a los salarios mínimos legales variaba desde 14.1% en Ciudad Netzahualcóyotl y 15.1% en Monterrey, hasta más del 40% en Méxicali, Mérida y Morelia. En las ciudades restantes las proporciones variaban entre estos límites con una media aproximadamente del 25%. En el Distrito Federal era de 35.3%.

Evidentemente, al hablar de subsector informal urbano nos estamos refiriendo, al mismo tiempo, a subempleo y, desde el punto de vista nacional, los grupos que lo integran representan un desperdicio de recursos humanos, a la vez que dan lugar a niveles de ingreso inferiores al mínimo necesario para una existencia decorosa. Por tanto, de ningún modo puede pensarse en este subsector como un posible medio para aliviar los problemas que se generan por la falta de suficientes empleos productivos para toda la población.

De continuar la misma orientación que se había dado al proce-

so de desarrollo en los últimos decenios y dada la incapacidad del sector formal para absorber toda la mano de obra excedente en el país, a causa de la tecnología utilizada y del nivel de calificación de los recursos humanos, hubiera sido probable que el sector informal urbano creciera a una tasa mayor en los próximos años. Es te fue uno de los principales motivos que impulsan a modificar la estrategia del desarrollo y a adoptar nuevas medidas que impidan no sólo que el subsector informal continúe expandiéndose, sino que -- propicie, además, la incorporación de éste al sector formal de la economía.

CAPITULO V

ESTRATEGIAS DE CRECIMIENTO Y EMPLEO.

- 1.- Analisis del modelo de crecimiento Nacional (1940 - 1970)
- 2.- Estrategia actual de desarrollo
- 3.- Políticas de desarrollo
- 3 1.- Estímulos al desarrollo Tecnológico
- 3.2.- Educación y Capacitación
- 3.3.- Bienestar Social
- 3.4.- Población.

ESTRATEGIAS DE CRECIMIENTO Y EL EMPLEO

1.- Análisis de los Modelos de Crecimiento 1940-1970

La política que se siguió durante el período 1940-1970, alentó el desarrollo de un sector empresarial nacionalista y la ampliación de la capacidad productiva del país. El sector público estableció diversos estímulos que podemos resumir de la siguiente manera:

a) Una estructura fiscal que se caracterizaba por contar con una de las tasas impositivas más bajas del mundo, especialmente en lo referente a los ingresos provenientes del capital. En un análisis realizado sobre los sistemas tributarios de setenta y dos países, se encontró que únicamente seis de ellos tenían tasas de impuestos más bajas que las de México, pero sin que ninguno ofreciera el atractivo adicional de mercados en rápida expansión dentro de un marco de estabilidad política y monetaria:

b) Excesivo proteccionismo industrial que propició la formación de un aparato productivo, principalmente en el sector secundario, incapaz de elaborar artículos competitivos en los mercados internacionales. Las diferencias en calidad y precio han perjudicado además a los consumidores nacionales quienes pagan, en promedio, 25% más que en otros países por los productos industriales;

c) Durante cinco lustros los precios de las materias primas suministradas por el gobierno fueron sumamente bajos. Las tarifas de electricidad y el precio de los derivados del petróleo se han mantenido por debajo del alza general de precios, agudizando las restricciones financieras del sector público. Nuestras dos industrias fundamentalmente Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad vieron limitada, por este motivo, su capacidad financiera.

Durante ese período la Comisión Federal de Electricidad no modificó sus tarifas y Petróleos Mexicanos, apenas aumentó algunos precios en 4%, muy por debajo del movimiento general de precios. Ambas empresas tuvieron que recurrir a empréstitos internos y externos para financiar su expansión;

d) Mantenimiento de un tipo de cambio fijo y absoluta libertad cambiaria;

e) Apoyo crediticio a las entidades productivas, sobre todo a las industriales, a través de la canalización selectiva del crédito;

f) Racionamiento del gasto público, con sacrificio de la satisfacción de servicios básicos, en términos de lo que se puede financiar con tasas impositivas prácticamente fijas y con creciente endeudamiento interno y externo.

La política económica adoptada permitió incrementar el producto y el ingreso real del país; sin embargo, como se expuso en páginas anteriores, el proceso que tuvo lugar fue incapaz de crear un sistema económico que proporcionara empleos compatibles con el acelerado crecimiento demográfico y que corrigiera las disparidades en la distribución del ingreso personal, sectorial y regional. En términos cuantitativos, los logros alcanzados difícilmente pueden ser igualados por otros países; no obstante, ello se obtuvo al mismo tiempo que se acentuaba o permanecía sin cambios lacerantes desigualdades que hacían necesario modificar la estrategia de desarrollo con el fin de generalizar sus beneficios a toda la población. El modelo seguido durante ese período cumplió con los objetivos que se propuso, pero una vez alcanzados éstos era necesario modificar nuestras políticas para poder continuar con la evolución de la economía mexicana.

2. Estrategia Actual de Desarrollo

La adopción de una nueva estrategia de desarrollo económico y social fue meta prioritaria del Gobierno del Presidente Echeverría al comprobarse que el modelo seguido en los años inmediatos anteriores, una vez logrados sus propósitos fundamentales, estaba dando muestra de agotamiento. El país se aproximaba a una crisis económica; la extrema labilidad de la balanza de pagos tenía a limitar la soberanía nacional, restringía el crecimiento económico y lo que es más grave podía consolidar esquemas de desigualdad e injusticia por su incapacidad para generar empleos suficientes, productivos y bien remunerados.

Los siguientes objetivos fundamentales constituyen el eje de

de la nueva estrategia:

a) Mejorar la distribución de los beneficios del crecimiento a través del empleo, el desarrollo regional y del campo y la educación:

b) Combatir al notorio rezago del sector agropecuario con sus negativas consecuencias sobre el empleo, el bienestar y la integración sociocultural de inmensas masas rurales, sobre la alimentación popular y la estabilidad de los precios internos;

c) Reforzar el comercio exterior y el avance científico y tecnológico, así como regular la inversión extranjera y la transferencia de tecnología;

d) Elevar la eficiencia de la economía, corrigiendo numerosas distorsiones que fueron provocadas al mantener políticas de fomento diseñadas para otras circunstancias y que fueron efectivas en otro tiempo.

"El logro de los objetivos propuestos exige diversos cambios institucionales cuyos frutos esperamos en pocos años. Un país como México debe crecer al ritmo más elevado posible pero sin olvidar los ideales de justicia social e independencia política y económica. Dentro del marco de ideas que conforman la nueva estrategia de desarrollo se ha procurado elevar la formación de capital y canalizar los recursos disponibles hacia áreas de alta productividad y al uso de riquezas naturales que hasta hace poco permanecían inexploradas. Todo ello sin desatender los aspectos cualitativos del desarrollo. Nuestra política social se ha reforzado a través de la expedición de nuevos ordenamientos legales o de la modificación de algunos existentes, con la finalidad de proteger y elevar los niveles de vida de amplios sectores populares. También dentro de este contexto, se han creado diversas instituciones de beneficio social y se han extendido las áreas de acción de otras ya establecidas, como el Seguro Social, para favorecer a núcleos cada vez mayores de mexicanos.

POLITICAS DE DESARROLLO

3.1 Estímulos al desarrollo tecnológico

Congruente con la meta de alcanzar un desarrollo mediante el uso racional y eficiente de los recursos, la política económica - de la nueva administración ha expresado su preocupación por remover los obstáculos que históricamente se han opuesto al logro de dicho objetivo.

Dentro de los lineamientos generales en que se basa la nueva estrategia de desarrollo tecnológico está el fomento a la creación nacional de técnicas que permitan reducir gradualmente la dependencia que actualmente existe frente al exterior, así como la adaptación de las tecnologías importadas a las características de los factores y de los mercados del país, para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos y de la capacidad productiva.

A los anteriores objetivos responde la creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en 1970 y la ley sobre el Registro de Transferencia de Tecnología y el uso y Explotación de Patentes y Marcas, de 1973, cuyo contenido básico y objetivos específicos son los siguientes:

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

Este organismo se constituyó con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en la "ejecución y evaluación de la política nacional de ciencia y tecnología, y entre sus tareas prioritarias - se cuentan: a) evaluar el grado actual de desarrollo científico - y tecnológico; b) precisar la actividad del sector privado en esta materia, con vías de conjugar sus esfuerzos con los del sector público; c) precisar la importancia y magnitud de la contribución de la tecnología extranjera al desarrollo del país; d) facilitar la adaptación de las tecnologías ajenas que efectivamente - contribuyan al desarrollo del país; e) establecer las bases de - un proceso de sustitución de tecnología extranjera por tecnología nacional y f) establecer y mantener relaciones de cooperación -- con los organismos internacionales que trabajan en este campo.

Ley sobre el Registro de Transferencia de Tecnología
y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas.

La falta de poder de negociación de los compradores de tecnología frente a quienes la venden se ha reflejado en el pasado en contratos restrictivos en ciertos aspectos así como en costos excesivos. Frente a esta situación, el actual gobierno decidió tomar medidas tendentes a conocer y controlar en cierta medida los contratos referentes a patentes, marcas, venta de "Know-how", servicios de ingeniería y de asistencia técnica, para lo cual se promulgó la Ley sobre el Registro de Transferencia de Tecnología, el Uso y Explotación de Patentes y Marcas. En ellas se prohíben los contratos que tienden a restringir las exportaciones, la investigación y el desarrollo tecnológico, los que implican el pago excesivo de regalías; los que permiten que la tecnología de los países abastecedoras intervenga en la administración de las empresas, -- los que obligan al importador de la tecnología a adquirir sus insumos en el país abastecedor, los que contienen restricciones en -- cuanto a la venta de la producción de la empresa, así como los -- que implican una duración excesiva.

Es claro que algunas metas de una política de desarrollo tecnológico tal como la que se ha iniciado, sobre todo en lo que se refiere a la generación de una capacidad científica y tecnológica propia, no podran cristalizar a corto plazo. Sin embargo, es perfectamente válido esperar que la mera existencia de un registro, pueda reflejarse en el fortalecimiento del poder de negociación -- en la compra y en las condiciones de uso de la tecnología importada.

3.2 Educación y capacitación

El enfoque tradicional de la política educativa que hasta hace algunos años se había preocupado fundamentalmente por "aumentar los niveles y las instalaciones de la educación elemental y -- dejar que autónomamente el proceso de desarrollo impulsara los niveles de educación superior y capacitación" ha cambiado en forma esencial.

Dentro de la nueva estrategia de desarrollo, la política de

capacitación se encuentra íntimamente vinculada a la política general de educación y el acceso a la educación y la cultura a los grupos que hasta ahora habían quedado al margen de sus beneficios, se contempla como un objetivo prioritario.

En materia de política educacional, los recursos federales - que se gastaron en el ramo se triplicaron durante el período 1970-1974, habiendo sido destinados la mayor parte de ellos al medio rural.

La acción que se realizó para satisfacer la demanda de educación primaria se contempla con programas que tienen por finalidad atender a los adultos que no saben leer ni escribir. Además, se mantiene como objetivo prioritario dentro de la política educativa, popularizar la enseñanza media, crear un sólido sistema de enseñanza técnica y hacer frente a la creciente demanda de enseñanza superior. Se ha impulsado asimismo la descentralización de la educación, principalmente para abordar el grave problema que plantea el gigantismo de las instituciones centrales de enseñanza superior.

Por otra parte, las circunstancias actuales del país han determinado la necesidad de organizar un sistema nacional de enseñanza agrícola en el nivel medio y superior, que promueva y modernice el proceso productivo en el campo.

Cabe destacar sin embargo, que a pesar de que el número de analfabetos disminuye año con año, el absoluto todavía es grande e incompatible con las metas de desarrollo del país y las necesidades que aún quedan por satisfacer en materia de educación y capacitación son considerables.

En materia de capacitación, debido a la inalecación en calidad entre oferta y demanda de mano de obra, a pesar de la elevación de los niveles educativos de la misma, se ha señalado la necesidad cada vez más urgente de una estrategia nacional al respecto.

En la actualidad se ha tomado conciencia de la importancia de una política de capacitación, al grado de que es una de las más hondas preocupaciones, no sólo del gobierno sino de todos los grupos afectados por el fenómeno. Prueba de esto es que la Comi-

sión Nacional Tripartita ha incluido a la capacitación entre sus prioridades y ha hecho sugerencias generales para reorientar y reorganizar la capacitación para el trabajo.

Se ha señalado la necesidad de que la política de capacitación tienda a una comunicación y colaboración efectiva de todos los sectores que participan en el proceso, tanto en las unidades productivas entre sí, como entre estas y los sujetos de capacitación, a fin de evitar desperdicios de recursos e improvisaciones. Asimismo, se prevé una mayor comunicación entre la escuela y los centros de trabajo.

3.3 Bienestar Social

Uno de los instrumentos primordiales de que dispone el Estado Mexicano, para cubrir esferas de su política de bienestar, es representado por el sistema de seguridad social; tanto por el desarrollo de prestaciones implícitas, como por sus efectos redistributivos en el ejercicio de una solidaridad colectiva organizada.

Los beneficios de la seguridad social, se inician en México con la Promulgación de la Ley del Seguro Social en 1943. Actualmente el Gobierno Mexicano cuenta con dos instituciones (IMSS., ISSSTE) cuyos objetivos primordiales, son extender los beneficios de la seguridad social a toda la población. Entre ambas instituciones amparan a más de la tercera parte de la población total del país.

La política en esta materia está fundamentada en una serie de normas que dan cobertura a las: enfermedades y maternidad, a los riesgos del trabajo, a los estados de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, a la viudez y a la orfandad, complementándose con servicios educativos, sociales, recreativos, habitacionales y de las guarderías infantiles para hijos de asegurados.

En su inicio la seguridad social abarca solamente a los trabajadores, y de ellos únicamente a los asalariados y a pesar de que la cobertura se ha ampliado, en general la población rural no disfruta aún de los beneficios de la seguridad social, a la que tienen derecho todos los mexicanos.

Es por ello, que en la exposición de motivos para la nueva Ley del Seguro Social enviada al Congreso de la Unión, se señala que "a fin de brindar un mínimo de protección a aquellos grupos que hasta hoy han permanecido al margen del desarrollo nacional y que debido a su propia condición no tienen capacidad contributiva suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento ya existentes, se instituyen los servicios de solidaridad social que trascienden las formas tradicionales de seguros, mediante los cuales no sólo reciben beneficios las personas capacitadas para concurrir a su sostenimiento".

A este respecto, ya se han concluido los estudios para incorporar a nuevos grupos de campesinos cuyas condiciones de vida y de trabajo requieren una atención específica. Tal es el caso de los copreros de Guerrero y Tabasco, de los apicultores de Campeche, Quintana Roo y Yucatán, de los tabacaleros de Nayarit y Veracruz, de los resineros de Michoacán, y los trabajadores forestales de Chihuahua. Asimismo a principios de 1975, quedarán incorporados al IMSS los vendedores ambulantes de la Lotería Nacional. Es decir, la nueva política de seguridad social permite proyectar este beneficio al sector rural -atrasado y marginado- con capacidad contributiva mínima.

Por otra parte, la seguridad social para los trabajadores del estado, se ha ampliado a través de la coordinación del ISSSTE con los gobiernos estatales y municipales, así como con las diferentes dependencias, en la celebración de los contratos respectivos. En la actualidad esta institución cuenta con 2 millones 200 mil derechohabientes.

Se ha elaborado además, un Plan Nacional de Salud, concebido para los próximos diez años, que enmarca todas las actividades que desarrollan en este sector, en donde se señalan necesidades, preferencias y la mejor manera de aplicar los recursos humanos, financieros y técnicos de que se disponen. A través de esta medida se pretende mejorar las condiciones de vida y aumentar la capacidad productora, física y mental de la población en el proceso de desarrollo global tendente a liquidar etapas de insalubridad, de enfermedades seculares, de pobreza y deterioro biológico del ambiente.

3.4 Población

La política en materia demográfica se inicia con la nueva -- Ley General de Población, que entró en vigor en 1974 y por mandato de la cual se integró, con la participación de siete Secretarías y un Departamento, el Consejo Nacional de Población, que es el órgano encargado de encuadrar la política poblacional dentro -- de la estrategia general de desarrollo económico y social.

Los fines que persiguen las anteriores medidas son "racionalizar el incremento y distribución de los habitantes del país, impedir que se diluyan los esfuerzos para el desarrollo, repartir -- equitativamente el bienestar, corregir el desequilibrio entre el campo y la ciudad, disminuir la desocupación y evitar el aumento desmesurado de la población dependiente", entre otros.

La política demográfica en México está basada en el principio de respeto de los derechos individuales de la población para determinar en forma responsable su descendencia y en el rechazo de la idea de que un puro criterio demográfico orientado hacia la reducción de la natalidad pueda sustituir a la compleja empresa del desarrollo.

La Ley General de Población tiene entre sus fines "adecuar -- los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de -- la población" y realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que dispone el sector público, con absoluto respeto a los derechos fundamentales del hombre y la dignidad de las familias, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país.

Dentro de la política demográfica, prevalece la idea de que para ser justa y eficiente, debe reconocer la existencia de dos -- tiempos cronológicos: el de la reducción de la tasa de crecimiento demográfico, que tiene un prolongado período de maduración, y el de la disminución del marginalismo, por medio del empleo, que es fuente de desarrollo y se presenta en términos urgentes e inaplazables.

Se tiene conciencia de que los problemas ocupacionales que -
habrá de afrontar el país en los próximos años son ya irreducti--
bles en términos cuantitativos y que en el supuesto de que la dis--
minución de la tasa de natalidad afectara de inmediato al creci--
miento de la población, no se disminuirá sensiblemente la presión
sobre el sistema educativo antes de 15 años y sobre las fuentes -
de empleo antes de 20.

CAPITULO VI

CONSIDERACIONES FINALES Y PROPUESTAS.

4.- CONSIDERACIONES FINALES

Una de las conclusiones más importantes que se puede derivar es la insuficiencia del sistema económico para generar los volúmenes del empleo productivo necesarios para absorber a la creciente fuerza de trabajo del país.

El modelo de crecimiento económico seguido en las décadas pasadas ha producido fuertes desequilibrios en el nivel de desarrollo económico y social entre las distintas regiones y entre los diferentes grupos humanos y la capacidad de absorción de mano de obra por los distintos sectores ha evolucionado en forma desigual.

La solución a fondo del problema ocupacional impone la necesidad de diseñar y ejecutar un conjunto de medidas congruentes, dentro de una estrategia en la cual la política de desarrollo debe ser equivalente a política de empleo y donde debe integrarse al hombre como elemento principal y fuerza motriz que orienta sus postulados de Justicia Social.

Una política global de empleo representa la verdadera revolución pacífica de nuestro tiempo. Sin embargo, reconocer esta prioridad no es más que un paso. Es necesario coordinar los instrumentos concretos que permitan reorientar la economía, tanto a nivel nacional como internacional hacia los nuevos objetivos. Para ello deben de conjuntarse de manera integral todas las acciones de las instituciones públicas ocupadas del desarrollo económico y social. Asimismo, es indispensable la participación activa y dinámica de las organizaciones sindicales y de los empresarios, que son elementos claves en el proceso de absorción de mano de obra.

Una estrategia global de empleo debe considerar, es primer término, medidas generales que orienten el modelo de desarrollo del país hacia la creación de un volumen mayor de ocupación. En segundo lugar, es necesario detectar áreas específicas para llevar a cabo acciones concretas que permitan una mayor ampliación de las oportunidades de empleo productivo. Es imprescindible, por tanto, generar una serie de medidas tendientes a proporcionar no sólo una mayor ocupación sino también a crear los mecanismos administrativos que permitan conocer mejor las --

características y los problemas para facilitar el diseño de programas que propicien la incorporación de los primeros a los sectores dinámicos de la economía.

Uno de los aspectos que mayor importancia adquiere es el relativo a la capacitación de la mano de obra. Mediante esta política, que implica fundamentalmente información y organización para ampliar las oportunidades de empleo y asegurar mejores niveles de vida y bienestar para los sectores actualmente marginados.

BIBLIOGRAFIA

A. J. JAFFE, "Economic development, full employment, and underemployment", Bulletin of the International Statistical Institute, Vo. XXXVIII, Parte II, Tokio, 1961.

W. F. MAUNDER "Employment in an Underdeveloped Area. A Sample - Survey of Kingston, Jamaica", Yale University Press, New Haven, 1960.

B. G. BANTEGUI Y B. A. PEREZ. "Measuring Labor Force Participation in a Transitional Economy", Bulletin of the International Statistical Institute Vol. XXXVIII, Parte II, Tokio, 1961.

Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, "Manual de Empadronamiento. IX Censo General de Población", México, D. F.

United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, "Conducting a Labor Force Survey in Developing Countries", BLS Report No. 263 Septiembre, 1964.

J. C. KOOP, "Sample Survey of Labor Force in Rangoon, a Study in Methods", Directorate of Labour Rangoon, 1955.

G. E. CUMPER, "Employment in Barbados", Social and Economic Studies, Institute of Social and Economic Research, University College of the West Indies, Jamaica, W.I. Junio, 1959

D. TURNHAM e I. JAEGER, "The Employment Problem in Less Developed Countries. A. Review of Evidence", Development Center Studies, Employment, Series No. 1 Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 1971.

KAILAS C. DOCTOR, "Recientes progresos en las estadísticas y análisis del Subempleo", Actas de la Conferencia Mundial de Población, 1965, Vol. IV B II, Naciones Unidas, Belgrado, 1965.

Organización Internacional del Trabajo, "Medición del Subempleo. Conceptos y Métodos", Undécima Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, OIT, Ginebra, 1966.

BIBLIOGRAFIA

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. "La Normalización Internacional de la Estadísticas del Trabajo", Ginebra. 1959

"Principios y recomendaciones relativas a los censos de población de 1970" Serie M/ No. 44, Nueva York, 1967 .

STAVENHAGEN, "Marginalidad y participación en la reforma agraria mexicana", Revista Latinoamericana de Sociología, Vol. V, No. 2 Julio 1969

QUIJANO, "Redefinición de la dependencia y proceso de marginalidad en América Latina", CEPAL (mimeo)