

59 Ziguera

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA



# **Naturaleza y Causas del Desempleo y la Subocupación; el Seguro Contra el Desempleo, una Alternativa**

**T E S I S**

**QUE PRESENTA PARA OBTENER  
EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN ECONOMIA**

**CLAUDIO M. GUERRA LOPEZ**

**MEXICO, D. F., 1981**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

NATURALEZA Y CAUSAS DEL DESEMPLEO Y LA SUBOCUPACION;  
EL SEGURO CONTRA EL DESEMPLEO, UNA ALTERNATIVA

I N D I C E

	Página
INTRODUCCION	I
CAPITULO I:	
ESQUEMA TEORICO CONCEPTUAL EMPLEO, DESEMPLEO Y SUBOCUPACION	
1. CONSIDERACIONES GENERALES	1
2. EL DESEMPLEO Y SUS CARACTERISTICAS	1
2.1. Desempleo Abierto o de Carácter Cíclico	2
2.2. Desempleo Estacional	2
2.3. Desempleo estructural	2
2.4. Desempleo por Insuficiencia de Capital	3
3. LA SUBOCUPACION Y SUS MODALIDADES	4
3.1. Subocupación Visible	5
3.2. Subocupación invisible	5
4. EL EMPLEO, SEGUN EL SISTEMA SOCIO- ECONOMICO	6
4.1. El Empleo en las Economías Planificadas	7
4.2. El Empleo en el Capitalismo Desarrollado	12
4.3. El Empleo en el Capitalismo Subdesarrollado	21
5. EL CASO DE MEXICO: ALGUNAS OBSERVA- CIONES GENERALES	26

## CAPITULO II:

## CARACTERISTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO

1. PROBLEMATICA DEMOGRAFICA Y ESTRUCTURA DE LA POBLACION	33
1.1. Estructura y Evolución de la Población Económicamente Activa	42
1.2. Movilidad Ocupacional	50
1.2.1. Movilidad horizontal o estructural	52
1.2.2. Movilidad vertical o por reemplazo	55
1.3. Aspectos Educativos de la Fuerza de Trabajo	65
2. EL PROBLEMA OCUPACIONAL POR SECTORES DE LA ECONOMIA	74
2.1. Sector Primario	76
2.1.1. Subsector agropecuario	77
2.1.2. Subsector industrias extractivas	83
2.2. Sector Secundario	88
2.2.1. Producción y absorción de mano de obra	90
2.2.2. Productividad	94
2.2.3. Empleo y producción	96
2.3. Sector Terciario	97
2.3.1. Comercio	100
2.3.2. Servicios	102
3. OTRAS CARACTERISTICAS DE DISTRIBUCION DE LA MANO DE OBRA	104
3.1. Población Económicamente Activa ocupada	106
3.2. Sector Formal	112
3.3. Sector Informal	116
4. OBSTACULOS PARA LA ABSORCION DE MANO DE OBRA	121
4.1. Factores que Afectan la Demanda de Mano de Obra	123
4.2. Factores que Afectan la Oferta de Mano de Obra	126

CAPITULO III:

LA TECNOLOGIA Y AUTOMATIZACION;  
SUS EFECTOS EN EL EMPLEO

1. LA TECNOLOGIA EN EL DESARROLLO ECONOMICO	131
1.1. Tecnología Adecuada para las Necesidades Esenciales	136
1.2. Planeación de la Ciencia y Tecnología en México	148
2. LA AUTOMATIZACION Y SUS EFECTOS SOCIALES	154
2.1. Las innovaciones técnicas en los países en vías de desarrollo	160
2.2. Alternativas para la selección de técnicas	163
3. FORMACION Y CAPACITACION DE LA MANO DE OBRA FRENTE A LOS AVANCES TECNICOS	171
3.1. La Formación de Cuadros Técnicos	173
3.2. Desarrollo de los Recursos Humanos	180

CAPITULO IV:

EL SEGURO CONTRA EL DESEMPLEO, UNA ALTERNATIVA

1. CONSIDERACIONES GENERALES	187
2. EL DESEMPLEO, GRAVE RIESGO SOCIAL	190
2.1. Antecedentes Históricos de Seguros Contra el Desempleo	194
2.2. Modalidades de este Tipo de Seguros y su Aplicación en Algunos Países	197

	Página
3. NECESIDAD DE IMPLANTAR EL SEGURO CONTRA EL DESEMPLEO EN MEXICO	213
3.1. Consideraciones en que se funda la Implantación de este Seguro	215
3.2. El Sistema de Prestaciones al Desempleo más conveniente	220
3.3. Campo de Aplicación del Seguro	222
4. FINANCIAMIENTO, CUANTIA Y DURACION DE LAS PRESTACIONES	229
4.1. Financiamiento y Modalidades	229
4.2. Consideraciones Relativas a la Cuantía de las Prestaciones de Desempleo	234
4.3. Duración de las Prestaciones	238
4.4. Otros Requisitos Complementarios Para el Control del Sistema	242
5. OTRAS MEDIDAS SIMULTANEAS A LA PROTECCION CONTRA EL DESEMPLEO	246
6. ULTIMAS CONSIDERACIONES	250
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	253
BIBLIOGRAFIA	261

## I N T R O D U C C I O N

Uno de los problemas cruciales que en la actualidad enfrenta México, es el desempleo y la desocupación de sus recursos humanos; la creación de empleo con una remuneración capaz de satisfacer las necesidades de la población es un factor determinante para reducir, hasta eliminar la pobreza y la marginación en que se encuentra todavía una gran mayoría de la población del país.

En una economía en vías de desarrollo, es de primera importancia obtener una alta tasa de crecimiento de las oportunidades de empleo productivo bien remunerado. Sólo con la incorporación de una creciente proporción de la fuerza de trabajo a la actividad productiva, se logrará en forma permanente el incremento del nivel de vida de las mayorías y una equitativa distribución de la riqueza. El acelerado crecimiento de la población de México, cuya tasa se sitúa alrededor del 3.4% anual, y la desigual distribución del ingreso, han propiciado problemas sociales, políticos y económicos que es urgente resolver.

El estudio exhaustivo de los problemas del desempleo y la subocupación en el país, implica entrar en una área de enorme extensión y complejidad, pues el tratamiento de los diversos aspectos que comprende, como la capacidad de absorción ocupacional de la economía en relación a la presión demográfica y a las necesidades de quienes se hallan subocupados; las características de la mano de obra, incluyendo habilidades y pericias para el trabajo; estructura y composición; remuneraciones por trabajo y grado de explotación de él; requiere el análisis del proceso, con respecto a los marcos estructurales, económicos, sociales y políticos de los que se derivan sus modalidades y que, en última instancia están determinadas por factores internos y externos propios de un país en desarrollo.

La importancia que ha adquirido este problema en los últimos años, ha dado lugar a la elaboración de multitud de estudios y trabajos de prestigiados economistas, sociólogos y estudiosos de las ciencias sociales; muchos de ellos, serios y profundos con aportaciones muy valiosas; otros más, han sido meras críticas al sistema, sin proponer soluciones que conduzcan a la disminución y eliminación del problema; además, por la importancia que reviste, se ha ido convirtiendo en un tema de campañas electorales, convencidas las organizaciones políticas -- que este problema preocupa a toda la población, y mucho más a los que se encuentran sumergidos en el desempleo y la subocupación.

A últimas fechas, se ha vuelto un asunto común reiterado en círculos académicos, en la prensa, en el movimiento obrero y en las diversas organizaciones, que es impostergable eliminar la desocupación, o al menos reducirla sustancialmente para evitar situaciones críticas -- que vulneren y desestabilicen nuestra estructura política y social.

Siendo un tema de gran magnitud, el presente -- trabajo, pretende hacer una modesta aportación a lo variado y valioso que se ha presentado en la búsqueda de soluciones al problema ocupacional; en él, analizamos la estructura, composición y evolución del empleo, desempleo y subocupación; proponemos una alternativa dentro -- de todas las posibles soluciones, que si bien no elimina totalmente las causas que genera el desempleo, su objetivo será el de contrarrestar y en seguida eliminar las -- consecuencias sociales, políticas y económicas que este fenómeno trae consigo, y que constituye un grave riesgo social para toda la población.

El primer capítulo, dentro de un marco teórico conceptual, comprende las características y modalidades que presenta el desempleo y la subocupación en países desarrollados y en vías de desarrollo; el empleo y su atención según el sistema socio-económico y, algunas observaciones generales en el caso de México.



### III

El segundo capítulo, se refiere al análisis de la estructura y comportamiento del mercado de trabajo, -- respecto a las variables que lo determinan; como son, presión demográfica, su estructura y evolución; movilidad -- ocupacional; aspectos educativos, capacitación y formación profesional de la fuerza de trabajo; la composición ocupacional en cada uno de los sectores tradicionales de la economía, y la ocupación formal e informal.

En el tercer capítulo, comprende la importancia que tiene el desarrollo de la ciencia y la tecnología en las diferentes etapas y procesos de la economía; abarcando además, el análisis de la automatización como parte de la tecnología y sus efectos en el empleo y en el desarrollo económico y social.

El cuarto capítulo, parte del convencimiento de que, a pesar de los esfuerzos que se realizan para eliminar el problema del desempleo; éstos, sólo lograrán disminuir sus niveles, dependiendo para ello, de una serie de factores que se presentan dentro de un modelo de economía capitalista, que teniendo nuestro sistema estas características, el desempleo figura como uno de los problemas -- cuya persistencia son inherentes al propio sistema económico; frente a ello, se propone como una medida necesaria y conveniente, la implantación del Seguro contra el Desempleo, para contrarrestar los efectos y consecuencias sociales que provoca este fenómeno.

La circunstancia de haber tenido la gran oportunidad de participar dentro del ámbito laboral, primeramente como dirigente sindical y actualmente desarrollando diversas actividades dentro del movimiento obrero organizado del país, me da la certidumbre de que las proposiciones que aquí se presentan, son positivas. Si este trabajo contribuye, así sea en mínima parte, a tomar conciencia -- del problema, estará cumpliendo su objetivo.

Finalmente, deseo dejar constancia de mi agradecimiento a la Lic. Gloria González Salazar, del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional-

#### IV

Autónoma de México, quien generosamente accedió a dirigirme y asesorarme en el desarrollo de los dos primeros capítulos de este trabajo, y al Lic. Manuel López de la Parra, Catedrático de la Facultad de Economía de la U.N.A.M., quien bondadosamente aceptó la nada fácil tarea de continuar asesorándome hasta la culminación de los trabajos, siendo invaluable esta ayuda mediante su atinada dirección y orientación.

CAPITULO IESQUEMA TEORICO CONCEPTUALEMPLEO, DESEMPLEO Y SUBOCUPACION

## 1. CONSIDERACIONES GENERALES.

Uno de los problemas más importantes de nuestros días, es ofrecer empleos productivos suficientes a la población, requerimiento que sin embargo, a partir de ciertas determinaciones básicas emanadas de la estructura social de que se trate, se relacionan con el nivel de desarrollo alcanzado y a las modalidades de desenvolvimiento de las actividades productivas.

Dentro de nuestros propósitos de examinar el problema ocupacional de México y la protección contra el desempleo, una cuestión fundamental, es la presentación de un esquema teórico conceptual que sin la pretensión de ser exhaustivo, nos aproxime a este complejo fenómeno desde una perspectiva general y nos ofrezca un marco de referencia sobre los diversos asuntos que se tratan posteriormente.

De acuerdo con este propósito, e insistiendo en que no se tiene la pretensión de ofrecer un marco teórico completo, en las siguientes páginas de este capítulo nos ocuparemos de algunos conceptos básicos para nuestro tema, con referencia a la estructura social y al nivel de desarrollo de los distintos países.

## 2. EL DESEMPLEO Y SUS CARACTERISTICAS.

Según las causas inmediatas que las generan, --

los problemas ocupacionales tienen diversas formas de expresarse.

Al respecto, y dicho muy a groso modo, los principales problemas del empleo en el mundo actual demuestran los siguientes rasgos descriptivos de acuerdo con las causas que a nivel inmediato los generan.

### 2.1. Desempleo Abierto o de Carácter Cíclico.

Ocasionado por la deficiencia de la demanda total, que tiene un carácter cíclico y que es propio principalmente, aunque no en exclusiva, de los países industrializados, mismo que aportó expresiones espectaculares de crisis económicas pasadas y que durante un largo lapso -- vió atenuada su importancia en virtud de la intervención del Estado para neutralizar sus efectos, pero en la actual crisis capitalista mundial, nuevamente ha llegado a alcanzar tasas que se creían desterradas para siempre.

### 2.2. Desempleo Estacional.

Ocasionado por variaciones estacionales de la producción o de la demanda, cuyo caso típico es la agricultura, pero que también tiene importancia en la construcción así como, en distintas industrias que utilizan materias primas perecederas, sólo disponibles en ciertos meses del año y en algunos servicios circunscritos o períodos específicos, por ejemplo consumos ligados a determinadas celebraciones, hoteles e instalaciones vacacionales, excursiones turísticas, etc.

### 2.3. Desempleo Estructural.

El causado por cambios en la estructura del aparato económico mismo y como resultado de su expansión, incluyendo aquí los avances y cambios tecnológicos y la introducción y la sustitución de diversos renglones de acti

vidad económica, como parte de un proceso que ocasiona modificaciones duraderas entre la oferta y la demanda de trabajo, que exigen reacomodos y readaptaciones de formación y calificación de la mano de obra.

#### 2.4. Desempleo por Insuficiencia de Capital.

Los problemas ocupacionales que se derivan de insuficiencias de capitalización para el desarrollo sectorial; es decir, de carencias y diferencias de capital, equipos primordiales y otros recursos complementarios. Problema que muestra su expresión más destacada en el sector agropecuario cuando en el mismo se hallan concentrados grandes volúmenes de mano de obra a la vez que, vastas áreas se encuentran rezagadas, pero que se manifiesta en toda la economía, tomando la forma de subempleo o de subocupación disfrazada y no de desempleo abierto. (1)

Ahora bien, dentro de este marco de referencia, los problemas del empleo más importantes en los países subdesarrollados, se ubican entre el desempleo ocasionado por variaciones estacionales de la producción o de la demanda y el derivado de insuficiencia de capitalización para el desarrollo sectorial en un contexto en que, la cuestión fundamental es lograr un mayor desenvolvimiento económico cualitativamente capaz de brindar un nivel de vida decoroso a los miles de desempleados y subocupados y el elevado número de personas que anualmente pasan a formar parte de la fuerza de trabajo; marco en el que, destaca el desempleo estacional en la agricultura y el subempleo crónico en la misma, donde se concentra todavía un alto volumen de la población económicamente activa (PEA), sin descartar que la subocupación esté presente en todos los sectores de actividad, sobre todo en el comercio y la rama de servicios heterogéneos, en virtud de las modalidades del proceso de industrialización y de urbanización, típicos del subdesarrollo que, conllevan grandes contrastes inter e intrasectoriales y regionales

---

(1) Gloria González Salazar, Problemas de la mano de obra en México, Instituto de Investigaciones Económicas, U.N.A.M., 1971.

que, dadas las condiciones de expulsión de los medios rurales y la insuficiente capacidad de absorción ocupacional de las actividades no agrícolas, tienden a redefinir en fuertes movimientos migratorios campo-ciudad, convirtiéndose de desempleo rural en subempleo urbano.

Así, gruesos contingentes de trabajadores se dirigen a aquellos sectores con mayor capacidad para absorber mano de obra con mínimas o ningunas asignaciones de capital y con baja o nula productividad, pero cuando menos permiten un modesto ingreso a quienes las realizan; los que en buena proporción laboran por cuenta propia o sin remuneración en el marco de la familia, como igualmente ocurre con muchos campesinos que sólo disponen de una superficie insuficiente de tierra de mala calidad.

No obstante lo anterior, en el subdesarrollo también están presentes los restantes problemas del desempleo mencionados; es decir, el desempleo abierto o cíclico y el desempleo estructural, mismos que tienden a aumentar en las áreas modernas de la economía, combinándose en distintas formas con la subocupación masiva crónica de carácter estructural como rasgo típico del subdesarrollo, como de hecho ha ocurrido muy visiblemente en México, como en otros países atrasados, en los últimos años.

### 3. LA SUBOCUPACION Y SUS MODALIDADES.

La subocupación atendiendo a las causas que la generan, puede presentar diversas modalidades, hallándose en este caso, las personas que trabajan un número menor de horas al considerado como normal, que aunque estén dispuestos a trabajar el tiempo completo, el aparato productivo no los ocupa; las que están ocupadas con niveles de productividad bajos o casi nulos; las que obtienen ingresos por abajo de los mínimos vigentes en su entidad; las que su calificación y capacidad no está siendo ocupada en forma completa, y las que están sujetos a las variaciones estacionales de la producción o de la demanda, cuyo caso típico es la agricultura, la construc--

ción y el comercio.

La subocupación es muy compleja en su medición, ya que abarca simultáneamente los casos de insuficiente duración del trabajo o de su productividad e ingreso, de la plena utilización de las calificaciones y calidades de los recursos humanos, y de las variaciones estacionales de la producción o de la demanda, respectivamente, así como de las modalidades en que se combinan estas situaciones. Con todo, podemos en forma por demás esquemática señalar dos características que al parecer destacan y que son representativas del fenómeno en su conjunto.

### 3.1. Subocupación Visible.

Consistente en que la duración del trabajo en los países en vías de desarrollo es con frecuencia y no por voluntad de los interesados inferior a la normal, que aunque las personas que se encuentran en tales situaciones estén dispuestas a trabajar el tiempo completo, el aparato productivo es incapaz de ocuparlos; las estimaciones realizadas sobre este concepto de subocupación se basan en el criterio de tiempo trabajado.

### 3.2. Subocupación Invisible.

El trabajo produce ingresos anormalmente bajos, generalmente por abajo de los mínimos vigentes en la zona respectiva, de productividad baja o casi nula y no permite la plena utilización de la capacidad o de la calificación de los trabajadores; las estimaciones que se hacen sobre este concepto de subocupación, se basan en criterios de ingresos por trabajo. (2)

---

(2) Gloria González Salazar, EMPLEO, DESEMPLEO Y SUBEMPLEO, Segunda mesa redonda del ciclo de la Universidad Nacional y los Problemas Nacionales, Gaceta U.N.-A.M., No. 24, Cd. Universitaria, D.F. Marzo de 1979.

En suma, la subocupación se identifica con aquellos trabajadores cuyo empleo es precario; que no disfrutan de estabilidad de empleo, ni obtienen de éste recursos regulares, situación que no les ofrece ninguna perspectiva real de mejora; asimismo dicho concepto identifica a los jóvenes sin preparación en edad de trabajar que anualmente se incorporan al mercado de trabajo. La medición de esta característica de subocupación es mucho más compleja por la diversidad de situaciones que se presentan en nuestra sociedad.

#### 4. EL EMPLEO, SEGUN EL SISTEMA SOCIO-ECONOMICO.

El pleno empleo, es la condición primordial de la utilización racional de los recursos laborales de la sociedad; cualquier exclusión de personas capaces o en edad de trabajar del proceso de producción significaría desperdiciar la principal fuerza productiva en una sociedad, y por lo tanto es incompatible en un proceso de desarrollo sano.

El empleo es el medio por el cual, los integrantes de una sociedad participan en la generación de bienes y servicios y a la vez reciben los ingresos por acceder a ellos; así se relaciona indisolublemente con la producción y la generación de ingresos del sistema económico.

La ocupación de mano de obra se asocia como fenómeno, al sistema económico-social y a los cambios estructurales que ocurren a medida que la economía va transformándose, a ello se suman las modificaciones experimentadas en el comportamiento de la población.

El potencial del hombre se realiza en la sociedad sobre la base de su actividad productiva y sociopolítica. El nivel de actividad es por un lado, una de las características cualitativas de los recursos humanos de una sociedad y un reflejo de sus demás características cualitativas; de tal manera que, el mayor papel del hombre en el desarrollo de la sociedad surge cada vez más, como el principal punto de referencia y criterio del funciona-



miento eficiente de la administración de una sociedad en todos sus campos. Aumentar el nivel de la actividad social de las personas y enriquecer sus formas, constituye el contenido principal de los esfuerzos a largo plazo para dirigir el funcionamiento de los recursos humanos en una sociedad. (3)

En este contexto, el empleo en sus diversas manifestaciones se presenta con diferente concepción y tratamiento en cada uno de los sistemas económicos-sociales y dentro de los mismos se presentan diferenciaciones que dependen del grado de desarrollo del país; por todo ello conviene hacer ciertas caracterizaciones.

#### 4.1. El Empleo en las Economías Planificadas, con Referencia Particular al caso de China.

La estrategia de progreso económico con planificación, está vinculada inseparablemente a la estrategia social; lo que es más, los recursos humanos se consideran no únicamente como uno de los factores del crecimiento económico sino, sobre todo, como el factor social más activo. El papel de este factor consiste principalmente en que:

1. Sus necesidades predeterminan objetivamente las metas del crecimiento económico, que corresponden a los intereses de la sociedad y al individuo, y asegurar el cumplimiento de estos objetivos.
2. Dicta la elección de vías y medios hacia estos objetivos, y
3. Proporciona la principal fuerza motriz del crecimiento económico, actuando como el instrumento decisivo de su realización. (4)

---

(3) K.I. Mijulsky (U.R.S.S.), Los principales factores de la formación y utilización a largo plazo de los recursos humanos, la experiencia de los países socialistas: Sexto Congreso Mundial, Agosto, 1980.

(4) K.I. Mikulsky (U.R.S.S.), Op. Cit. pp. 3 y 4 .

La formación y utilización de los recursos humanos en las economías planificadas, son cualitativamente creadas gracias a los rápidos avances económicos y -- culturales logrados en los últimos años; se han construído avanzados complejos nacional-económicos en la mayoría de los países que siguen este modelo económico, ha aumentado la socialización del trabajo, se han profundizado -- en la especialización y cooperación de la producción y -- ha habido un marcado aumento en el funcionamiento interrelacionado de todas las unidades de la economía a todos los niveles. Estos países se han empeñado en el despliegue de la revolución científica y tecnológica, realizando sus demandas en la ciencia y la tecnología así como, en campos tales como el entrenamiento de personal, -- en los oficios de masas y la expansión de la utilización de sus logros en las esferas no productivas y en la vida diaria.

El pleno empleo se ha alcanzado hace tiempo en la mayoría de los países socialistas y es garantizado -- constantemente por las políticas socio-económicas del estado. Más del 90% de la población capacitada para trabajar está empleada en la economía o estudia en instituciones educativas, el 10% restante está formado casi sin excepción por mujeres que cuidan a sus niños. Sin embargo, la demanda de fuerza de trabajo no es plenamente satisficcha; a medida que el empleo se aproxima a niveles importantes, se requiere aumentar la eficacia en el trabajo; -- es frecuente que, las empresas posean lo que se denomina recursos internos de trabajo; esto es, un cierto número -- de empleados que no trabajan con la suficiente eficiencia; las causas de estos problemas, tienen su origen durante los períodos de industrialización y eliminación -- del desempleo, cuando los criterios de utilización de -- los trabajadores, estaban influenciados por los esfuerzos de la sociedad para proporcionar empleo a todos aquellos capacitados para trabajar y para distribuir los fondos de consumo de acuerdo al bajo nivel de equipo técnico disponible para el trabajador y su baja calificación -- durante esos períodos, aún cuando estas causas se han -- eliminado, persiste en cierta medida el razonamiento tradicional en la esfera de organización del trabajo y planeación.

Se han definido métodos de utilización de estos recursos internos de trabajo y ya se están aplicando

en la práctica; ello implica un mejoramiento en la planificación de la fuerza de trabajo, la organización de la producción y el trabajo mismo, estímulo material y moral a los grupos de trabajo que aumentan la producción sin crecer numéricamente o, en realidad a medida que liberan a los trabajadores y los trasladan de acuerdo con los planes, a otros empleos, proporcionándoles incentivos que combinan varios oficios o expanden el campo de aplicación de sus capacidades. Estas medidas crean posibilidades para la redistribución de los trabajadores tanto al interior de las empresas como entre ellas, en aras de una utilización racional de sus capacidades y consecuentemente jugarán un papel importante en la eliminación de la escasez de trabajo logrando nuevos progresos en la economía.

Debe recalcar, no obstante, que este es un proceso relativamente nuevo en lo que respecta a los países socialistas y aún no cuenta con experiencia suficiente para enfrentarse a todos los problemas surgidos de él; sin embargo, estos países planean e implementan todos los pasos en esta dirección tomando debida cuenta de todas las consecuencias sociales, por lo que se tiene especial cuidado de planear y organizar la redistribución de los trabajadores, sin crear problemas de empleo y considerando los intereses de cada trabajador, en lo individual.

En los países en vías de desarrollo, como es el caso de México, los problemas del desempleo y la subocupación, se presentan con mayor grado en el sector rural; es en él, donde se reflejan de manera más aguda y urgente los problemas estructurales. Los países con economía planificada justamente han prestado toda la atención al sector rural para alcanzar el pleno empleo. El proceso seguido por la República Popular China, es un claro ejemplo del camino adoptado para la eliminación del fenómeno del desempleo.(5)

---

(5) Martín Luis Guzmán Ferrer, Notas sobre el pleno empleo rural en la República Popular China, Comercio Exterior, Vol. 26, Núm. 4, abril de 1976.

La actual política económica y de empleo de China, no puede entenderse si no se comprende el proceso del Gran Salto Adelante y de la revolución cultural, que dieron una nueva dinámica a la economía en su conjunto. Este movimiento proletario fijó, entre otras prioridades, la organización agraria en comunas populares, el crecimiento de la producción agrícola y de sus rendimientos físicos; - el empleo masivo de la mano de obra tanto en pequeñas como en medianas obras hidráulicas de irrigación, conservación de sueldos y rescate de tierras. A su vez, con segunda prioridad, parte de esta mano de obra puede emplearse simultáneamente en actividades auxiliares, constituidas por agroindustrias propiamente, procesamiento de productos agrícolas, avicultura, piscicultura y talleres de reparación de maquinaria e industrias manufactureras rurales.

Esta política ha consistido en el desarrollo de la agricultura y la pequeña o mediana industria en el medio rural con la utilización de tecnologías más atrasadas o intermedias, sin excluir por ello el uso de las modernas. De la misma manera, la política se orientó a cambiar el uso de los incentivos materiales para darle mayor importancia a la responsabilidad social y a modificar el sistema centralizado de decisiones, transfiriendo el poder e influencia de los grupos de producción locales y la intervención de las masas en la toma de decisiones. Así, - la política económica otorga una alta prioridad al desarrollo agrícola, el apoyo de la industria a este sector y la utilización plena y racional de la mano de obra, según la organización de la población y la producción en comunas, brigadas de producción y equipos de trabajo, concibiendo a las comunas como unidades productivas integrales y como base del poder político.

Un hecho muy importante es que, China llevó a cabo el reparto agrario oficialmente en tres años 1949 a 1952. En cambio en México el proceso ha sido largo; así, - en China se procedió a la colectivización de la propiedad, con la tendencia a propiciar la existencia de una clase social en la agricultura, el comunero. En nuestro país, - existen cuatro grupos sociales: Ejidatarios, pequeños propietarios, comuneros y jornaleros; las diferentes estruc-

turas agrario-políticas tienen profundas implicaciones en cuanto a la posibilidad o no de crear empleos y reducir la subocupación. (6)

La política de empleo aplicada en ese país, consistió en una deliberada concentración de mano de obra -- por hectárea, ya que ésta permite aumentar los rendimientos y en consecuencia el ingreso de las comunas. Cuando esta mano de obra no está trabajando en faenas agrícolas, se destina a la construcción y conservación de las obras de irrigación, sea dentro de la brigada y comuna o en otra comuna que así lo requiera, dándole movilidad con el fin de aprovechar al máximo los recursos hidráulicos del país. La mano de obra rural, está orientada a la prioridad del desarrollo agrícola y constituye la parte medular de este crecimiento, por lo que los campesinos no deben convertirse en obreros urbanos. En concreto, la comuna tiene como función principal garantizar la mano de obra que requiere la agricultura local; sólo bajo estos lineamientos puede considerarse el empleo del campesino en actividades agroindustriales en el medio rural.

En los países socialistas, no existe el concepto occidental de que la maquinaria sustituye a la mano de obra, ya que se combina adecuadamente con su utilización, en función de los diversos grados del desarrollo técnico-de ésta, con maquinaria que permite incrementar los rendimientos físicos, sin que haya un desplazamiento social -- del hombre por la máquina. (7)

El fondo de la política de empleo radica en que la economía se maneja en términos de producción real o física, al contrario de una economía de mercado, que opera principalmente a través de criterios de reutilización monetaria. En China, la comuna garantiza el empleo de la mano de obra y la asignación de ésta y la maquinaria se ha-

---

(6) Martín Luis Guzmán, Op. cit.

(7) K.I. Mikulsky (U.R.S.S.), Op. cit.

ce en función de los programas de producción y de sus -- rendimientos físicos.

Esta estrategia, combina con sabiduría el estímulo a la producción y el subsidio cuando este es necesario; es pues, conveniente precisar preliminarmente los instrumentos de política económica que coadyuvan al objetivo del empleo, y que hacen pensar que en esos países -- la tendencia es más hacia el empleo pleno que lo contrario.

Así pues, de esta peculiar organización des-- prenden la rápida creación rural de empleados, la industrialización del campo y la explicación del por qué, la población es capaz de establecer opciones en materia de objetivos y estrategias para resolver sus necesidades y -- sobre todo, para participar en las decisiones. La comuna popular, tuvo la enorme ventaja de permitir la organización y diversificación de las actividades productivas en el medio rural a la vez que, facilitó el desarrollo de -- una ideología colectivista.

#### 4.2. El Empleo en el Capitalismo Desarrollado.

Las características del empleo en los países -- industrializados son muy diferentes de las que presentan los países con economías subdesarrolladas. Los principales problemas ocupacionales a que se enfrentan los paí-- ses con economías desarrolladas se centran en hacer fren-- te al desempleo cíclico, tecnológico o estructural pro-- pios de las economías capitalistas industrializadas en -- expansión; problemas de ajuste de los trabajadores a los cambios que provoca el progreso técnico, sobre todo desde que los efectos de las depresiones han sido controladas en cierta medida y el requerimiento de esfuerzos sos-- tenidos para remediar la obsolescencia de las califica-- ciones de la mano de obra que produce el desarrollo tec-- nológico. Aunque esto sin defecto de que, al presentarse la crisis capitalista mundial ha elevado las tasas de de-- empleo a niveles que ya se creían desterrados para siem--

pre. (8)

Bajo el proceso histórico del que se deriva el modelo del capitalismo original o independiente, subyace la constitución de un mercado con funciones clasificatorias o un sistema de producción que engendra un orden social estratificado fundado en la propiedad privada de los medios de producción y en la mercantilización del trabajo, simultáneamente a las formas económicas, aquellas otras socioculturales e ideológicas que tal sistema de producción requirieron bajo la égida de racionalidad capitalista en su fase competitiva y que les confieren características estructurales que aunque modificadas por el avance monopolista, explican su desarrollo autosostenido.

En realidad, la creciente concentración, monopolización e internacionalización del capital que deviene en la fase que estamos viviendo en las empresas multinacionales, contiene elementos susceptibles de afectar las condiciones ocupacionales en los países capitalistas y de reactivar la lucha de clases dentro de ellos a la par que, para los países subdesarrollados dependientes significa una agudización de la dependencia estructural y todavía mayores dificultades para enfrentar mediante políticas internas, la problemática económica y social que los afecta, entre otras, las del subempleo acumulativo y del desempleo abierto con tendencias a aumentar.

La concentración productiva, tecnológica, comercial y financiera que caracteriza a tales empresas a nivel nacional y a nivel internacional, con el consiguiente aumento del grado de monopolización en ambos niveles, señala una nueva fase de la economía y de la división internacional del trabajo que, para lo que interesa poner

---

(8) Gloria González Salazar, Mercado de Trabajo e Integración Social, Investigación económica, Revista de la Escuela Nacional de Economía, U.N.A.M., 130, pp. 245-246.

de relieve, significa un enorme poder para reorientar -- las inversiones en atención a intereses privados y supone estrategias globales, para movilizar libremente su capital en función de aumentar el monto y la tasa de sus ganancias a nivel mundial, en ausencia de consideraciones sobre la integración económica y social de las estructuras locales, incluyendo aspectos de la propia base nacional desde las que operan. (9)

En el orden interno de los países con economía capitalista altamente desarrollada, la producción se destina a lograr un excedente que asume inicialmente la forma de ganancia; el volumen de empleo por consiguiente está sujeto a esta condición; el número de trabajadores -- que consigue integrarse a la división social del trabajo, es el de aquellos cuyo producto contiene mayor valor que el de su fuerza de trabajo. En vista de que este número es determinado por condiciones indirectamente independientes del volumen de la oferta de fuerza de trabajo, aparece la posibilidad de que el empleo efectivo sea menor que la oferta de FT, o sea, de que haya un desempleo abierto. (10)

La economía capitalista, divorcia la producción del consumo, no solamente por la mediación del mercado, sino que los separa también en cuanto al medio y el fin; la producción no tiene por finalidad atender al consumo solamente, sino que atender al consumo como medio para obtener una ganancia, objeto supremo de la actividad económica; de la misma forma, la incorporación del individuo en la división de trabajo, deja de ser una consecuencia esencial de su participación en la sociedad para convertirse en el instrumento de contribución para la producción del excedente económico.

Por otro lado, las actividades gubernamentales, tienen por finalidad atender ciertas necesidades cuya na

( 9) Gloria González Salazar, Mercado de Trabajo e Integración Social, Op. cit., pp.253, 254.

(10) Paul Singer, Elementos para una teoría del empleo - aplicable a países subdesarrollados, El empleo en - América Latina, Seminario de CLACSO, Siglo veintiuno editores, 1976.



turalidad no permite que puedan ser satisfechas por empresas privadas; este es el caso de las necesidades de mantenimiento del orden público, la defensa externa del país, la elaboración y aplicación de las leyes, la recaudación de los tributos, etc.; existen además otros casos, la asistencia a la salud y a la educación, que son actividades ejecutadas simultáneamente por órganos estatales y empresas privadas en la mayoría de los países capitalistas. La determinación del límite existente entre las dos áreas depende de decisiones políticas variables en el tiempo y en el espacio.

De cualquier modo, el empleo en las actividades gubernamentales cualquiera que sea su extensión, no depende de la producción de un excedente bajo la forma de ganancia, estando sujeto a otras leyes que determinan su volumen, calidad e integración en una economía capitalista.

En una economía de mercado, compuesto exclusivamente por empresas privadas capitalistas, que emplean trabajadores asalariados, la demanda de fuerza de trabajo es determinada por la productividad del trabajo en relación al costo de reproducción de esa fuerza de trabajo, que se considera igual al monto de sueldos pagados; esto significa que, en principio emplea solamente a aquellos cuya productividad es superior al sueldo que se les paga, considerándose irracionales aquellas actitudes de emplear personas que no contribuyan al excedente; pero no basta que la producción de cada trabajador sea superior al sueldo que se le paga, cada empleo implica una inversión de capital, en relación a la cual se calcula la tasa de ganancias. Dividiendo el excedente total producido en toda la economía, por el capital en ella aplicado, se obtiene la tasa media de ganancia, la cual cada empresa busca alcanzar y si es posible superar; por ello, la empresa busca emplear solamente aquellos que le proporcionen un excedente suficientemente grande en relación al capital invertido, para que la tasa de ganancia sea, por lo menos igual a la media. Está claro que, las empresas no hacen este razonamiento en función de cada trabajador

adicional que pretende admitir, porque ellas, no ven al individuo en razón de su integración social, sino que -- sus decisiones son tomadas acerca de una posible expansión de su actividad productiva que implica un empleo -- adicional de determinado número de personas, esto lo harán solamente con la condición de que el ingreso neto -- adicional sea superior a los sueldos, en una producción -- tal que la tasa de ganancias, en relación al capital a ser invertido, sea considerablemente compensadora. (11)

Esta concepción del empleo en las economías capitalistas, parte del enfoque de Keynes de la relación -- entre el empleo y el producto, al contrario de la concepción marxista, que considera el empleo una función del -- capital. Los empresarios según Keynes emplean un número -- N. de trabajadores con el fin de obtener un producto X, -- que esperan poder vender a un precio superior a sus costos, de modo que obtengan un excedente. El valor que los empresarios esperan obtener por el producto X es equivalente a el quantum que se espera que la comunidad gaste -- en consumo y el quantum que se espera que ella dedique -- a una nueva inversión (demanda efectiva); consecuentemen -- te, dado el nivel de salarios, el volumen de empleo, se -- rá función de la demanda.

En la determinación de la demanda efectiva, -- Keynes divide la demanda en dos partes: gastos de consumo (DI) y gastos de inversión (D2); DI será función del -- ingreso, por lo tanto del empleo, siendo una proporción -- decreciente del ingreso en la medida en que ésta aumenta per cápita; debido a este hecho, el empleo y el ingreso -- sólo pueden aumentar continuamente si D2, los gastos -- agregados de inversión neta, crece a una tasa superior a la del propio ingreso; en otros términos, D2 será una -- proporción creciente de la demanda efectiva.

La tesis de Keynes es que, el nivel de equili-

---

(11) Paul Singer, Elementos para una teoría del empleo -- aplicable a países subdesarrollados, Op. cit. pp. 18, 19.

brio del empleo no siempre es el de pleno empleo, o sea, no es necesario que todos los que desean trabajar por el salario vigente estén empleados; supone que la oferta de FT es determinada por el salario vigente en comparación con la "desutilidad marginal del trabajo". Esto significa que, habrá en el mercado de trabajo tantos individuos que consideren que vale la pena trabajar por el salario en cuestión. El salario es determinado por la productividad marginal del trabajo; de este modo, los que trabajan en la industria de bienes, ganan un salario equivalente a su productividad marginal. Como el nivel de salarios - se supone uniforme en toda la economía, el salario de -- los trabajadores en las industrias de bienes en su propio producto, da el salario real en toda la economía. De este modo, dada una oferta de FT, el empleo de equili- -- brio podrá ser igual al pleno empleo o menor. (12)

Por su parte la explicación de Marx, respecto de la concepción del empleo en el sistema capitalista, - considera el salario real como función de la demanda por Fuerza de Trabajo; en la medida en que el empleo efectivo crece, el salario real aumenta hasta llegar a un punto en que se torna igual al producto real, con lo que ha ce el excedente se anule.

En la medida en que aumenta el salario económi co, los capitalistas dejan de invertir, lo que provoca - una crisis, con la consecuencia baja del empleo efecti-- vo. Marx considera la oferta de FT, relativamente inelás tica a corto plazo; la función del ejército industrial - de reserva sería exactamente la de convertir la oferta - de FT más elástica al salario o sea de hacer el salario- real menos susceptible de aumentar cuando el empleo - - efectivo crece.

La crisis desvaloriza al capital, principalmen

---

(12) Paul Singer, Elementos para una teoría del empleo - aplicable a países subdesarrollados, Op. cit. pp. - 25, 26, 27.

te su parte constante, lo que permite a la tasa media de ganancia elevarse nuevamente; los capitalistas que tienen todo el poder de decisión sobre la técnica a ser aplicada, hacen sus inversiones de tal modo que la relación técnica  $KF/NP$  (Valor medido en tiempo de trabajo socialmente necesario) aumente, esto permite que haya una mayor formación de capital, antes que el empleo efectivo llegue a un punto en que propicie nuevamente el crecimiento del salario.

Existe un movimiento pendular a corto plazo, entre los resultados de la acumulación y los límites impuestos por la oferta de FT. A plazo más largo el cambio tecnológico, va ampliando la relación  $KF/NP$  y consecuentemente  $KR/NC$  (relación formación de capital y empleo efectivo). Se ha considerado hasta ahora, una oferta constante de FT, si la población crece y en consecuencia la oferta de FT y por lo tanto, retarda el momento en que el crecimiento del empleo induce al crecimiento del nivel de salario. Otro aspecto apuntado por Marx es que, a medida que se eleva  $KR/NC$ , aumenta el excedente por trabajador en relación al salario que se le paga; ello significa, el crecimiento de la "plusvalía relativa".(13)

Es importante observar que para Marx, el avance tecnológico, hecho en el interés de los capitalistas, permite reducir el empleo por unidad de capital (o sea, aumenta  $KR/NC$ ), o aumentar el empleo, dada una determinada oferta de FT, mediante la reducción del costo de la FT (salarios).

La consecuencia que más importa es la segunda, o sea la relación entre oferta y demanda de FT; la economía capitalista, condicionada por el progreso tecnológico y por el crecimiento de la plusvalía relativa, tiende a ampliar el empleo. El ejército industrial de reserva -

---

(13) Paul Singer, Elementos para una teoría del empleo aplicable a países subdesarrollados, Op. cit. pp. 21, 22, 23.

tendería a agotarse si no fuera por la constante sustitución del hombre por la máquina; Marx creía que el capital no solamente determinaba a la demanda por FT, sino también su oferta.

Marx, distingue tres formas del ejército industrial de reserva:

- a.- Flotante: Desempleados en flujo entre empleos.
- b.- Latente: Una parte de la población rural se encuentra constantemente avocada a verse absorbida por el proletariado urbano o manufacturero y en asecho de circunstancias propicias para esta transformación.  
Esta fuente de superpoblación relativa, flota constantemente, lo cual supone la existencia en el propio campo de una superpoblación latente.
- c.- Intermitente: Forma parte del ejército obrero en activo, pero con una base de trabajo muy irregular; su nivel de vida desciende por debajo del nivel normal medio de la clase obrera y esto es precisamente lo que la convierte en instrumento dócil de explotación del capital.

Es interesante observar que Marx, concibe el ejército industrial de reserva semejante a como lo hace el análisis moderno del desempleo; así el flotante, estaría compuesto por los desempleados abiertos; el latente por los desempleados disfrazados en el campo y el intermitente por los desempleados disfrazados y subempleados-urbanos. En cierta manera, la forma intermitente se aproxima a lo que hoy se considera desempleo estructural, o sea la desarmonía entre las características de califi-

cación, edad, sexo, etc. de la demanda y oferta de FT.(14)

El punto principal de la teoría del empleo en Marx es que en la medida en que se acumula el capital y se amplía el radio de su influencia, hay una verdadera proletarización de la sociedad; la expansión del modo capitalista de producción va reduciendo a condición proletaria masas cada vez mayores, lo que determina un fuerte crecimiento de la oferta de FT, independientemente de -- cualquiera de los aspectos de la dinámica de la población.

Marx, ofrece un análisis de la dinámica capitalista a largo plazo, en que el tamaño de la población y la técnica se alternan; en tanto que Keynes, parte de -- una situación en que se dan solamente cambios de corto -- plazo; la población, la reserva de capital y la técnica se mantienen iguales; por ello, ambos análisis no son fácilmente combinables y de hecho según algunos autores, -- no lo son en absoluto. Empero, no siendo la economía capitalista planificada, no se tienen los medios de ajustar -- el ritmo del progreso tecnológico al de la acumulación de capital, en cambio lo hacen en forma irregular por medio de los mecanismos de mercado, ampliando la oferta de FT a través de la proletarización de los productores independientes y constituyendo un ejército industrial de reserva (desempleo y subocupación) cuyo papel es el de permitir -- la expansión del capital hasta cierto límite, sin que los salarios suban.

Dentro de este contexto, no siendo la economía capitalista planificada, a pesar de su alto grado de industrialización y sus adelantos técnicos, el pleno empleo teóricamente parece inalcanzable, teniendo que enfrentar los efectos del desempleo abierto que origina -- las bajas de la demanda total que tiene un carácter cíclico y el desempleo causado por cambios en la estructura económica como resultado de su expansión, así como, -- los avances y cambios tecnológicos, introducción o sustitución de renglones de la actividad económica y reacom-

---

(14) Paul Singer, Elementos para una teoría del empleo aplicable a países subdesarrollados, Op. cit. pp. 23, 24.

dos y readaptaciones de formación y calificación de la mano de obra. Este último aspecto se identifica con el desempleo flotante concebido por Marx, considerando como desempleados por el flujo entre empleos.

#### 4.3. El Empleo en el Capitalismo Subdesarrollado.

De hecho el problema ocupacional no es objeto de una especial atención en América Latina durante los años cuarenta y aún cincuenta, pese a que en los países capitalistas industrializados empezaba a tratarse una estrategia de "ocupación plena", ésta no fue motivo de especial interés y menos aun el objetivo más importante de la política de desarrollo latino-americano.

El problema ocupacional es obviamente grave; sin embargo, podría pensarse que la industrialización de los últimos decenios, contribuyó a mitigarlo y aún a contrarrestar la acción de ciertos factores desfavorables, al absorber cada vez más trabajadores en las nuevas empresas creadas principalmente por el capital privado; hasta hace unos cuantos años, esta fue la opinión dominante entre muchos empresarios, técnicos y funcionarios públicos, quienes de manera simplista tendieron a creer que el sólo fomento de la industria traería consigo rápidos aumentos en el nivel de empleo, así como una creciente y cada vez más fluida transferencia de ocupaciones del sector primario al secundario. Como en otros aspectos del análisis económico y del trazo de una política de desarrollo, el desempleo no fue visto como un complejo fenómeno social o siquiera como una cuestión económica difícil de resolverse; sino más bien, como un asunto técnico cuya solución dependería de un sencillo, casi automático y armonioso juego de relaciones cuantitativas entre unas cuantas variables; el ahorro, la inversión, la relación capital-producto y capital-trabajo y la tasa global de crecimiento del producto nacional; más, lo ocurrido en los últimos decenios fue totalmente diferente.

(15)

Aunque las evaluaciones disponibles responden

---

(15) Alonso Aguilar M. Capitalismo, Mercado Interno y Acumulación de Capital. Edit. Nuestro Tiempo, México, 1976.

a criterios de medición variables en los distintos países, - al igual que son diversos los métodos utilizados y sus - correspondientes márgenes de error, resulta significativo que todas ellas concuerdan en señalar la gravedad del problema.

No es fácil determinar la magnitud ni comparar los rasgos más característicos del desempleo; para citar algunas cifras, según un estudio reciente, el desempleo y el subempleo abarcan el 40% de la población activa de la Región, lo que en términos de desempleo total correspondería al 30% de la Fuerza de Trabajo. (16) En números absolutos y hecho ciertos ajustes para estimar el equivalente de desempleo que implica la subocupación, la propia ONU calculó que entre 1960 y 1970 el número de desocupados aumentó de 18 a 25.4 millones, proporción que a su vez representa el 30% de la población económicamente activa. En otro análisis, se indica que el desempleo - - abierto para un conjunto de países latinoamericanos subdesarrollados, registra cifras que oscilan entre el 7.1% y el 20% de los económicamente activos; aparte de que -- con base a cifras de CEPAL, adicionalmente a 30% de subempleados se advierte un 20% de personas que padecen de empleo precario, lo que implica que más de la mitad de - la población sufre de extrema pobreza; esta situación -- concuerda con estimaciones que, en relación al ingreso, - muestran que alrededor del 60% de la población ha quedado fuera de los beneficios de la sociedad moderna y apenas participan con algo más del 20% del consumo de bienes manufacturados. (17)

Si las tendencias sectoriales del empleo se relacionan al rápido crecimiento de la fuerza de trabajo, - es de esperar un aumento constante del subempleo y un -- franco desempleo futuro en mayor escala que el actual; - fenómeno que, habrá de gravitar preferentemente sobre --

---

(16) Gloria González Salazar, Mercado de Trabajo e integración social, Investigación económica, Revista de la Escuela Nacional de Economía. U.N.A.M. 130, p.232.

(17) Gloria González Salazar, Ibidem, pp.233,234.



quienes ingresen por primera vez al mercado de trabajo, sin defecto de que las transformaciones tecnológicas -- agudicen más los problemas ocupacionales de los adultos.

Sin olvidar variaciones entre los distintos -- países, es evidente que un desperdicio total o parcial -- tan notoriamente elevado del potencial humano, ostenta -- una enorme gravedad desde cualquier ángulo que se contem -- ple; así, al par que evidencia el carácter excluyente -- del crecimiento económico de nuestros países, aun de -- aquellos que como México y Brasil han logrado ritmos y -- tasas relativamente satisfactorias, se exhibe como un se -- rio obstáculo para las perspectivas futuras de desenvol -- vimiento. (18)

Según ciertos análisis, el insuficiente ritmo -- de desarrollo que muestra el subcontinente en su conjun -- to, pero sobre todo las modalidades que viene adoptan -- do el proceso, son las causas generales inmediatas de -- los problemas del empleo, junto con la rápida expansión -- de la fuerza de trabajo; como causas "estructurales" se -- destaca la insuficiente tasa de acumulación de capital y la ausencia de cambios notorios en la proporción de in -- versiones destinadas a actividades directamente producti -- vas que proporcionen empleos estables y permanentes y -- aquellas otras que se orienten a la expansión de la vi -- vienda y de la infraestructura urbana. Así mismo, el au -- mento en el sector moderno, de inversiones de alta densi -- dad de capital y ahorradores de mano de obra, en detri -- mento de las de mayor contenido empleador; el hecho de -- que, las nuevas unidades modernas no responden a aumen -- tos de la demanda del mercado, sino a incentivos para -- reemplazar actividades preexistentes de menos productivi -- dad pero más absorbentes de trabajo. (19) A estos facto -- res se añaden otros de carácter institucional, entre -- ellos, la escasez de mano de obra calificada, que induce

---

(18) Gloria González Salazar, Mercado de Trabajo e inte -- gración social, op. cit. pp. 234.

(19) Gloria González Salazar, Ibidem, pp. 234, 235.

al uso de alta tecnificación que limita tanto el empleo calificado como el no calificado en la industria; la asimilación pasiva de tecnologías inadecuadas a nuestras circunstancias y el escaso esfuerzo propio de investigación científica y tecnológica; las disposiciones que disminuyen el precio relativo del capital y las medidas de política social que encarecen relativamente el costo de la mano de obra; las deficiencias del financiamiento de la seguridad social; las disposiciones que favorecen la reinversión de utilidades en vez de estimular la apertura de nuevas líneas; así como en la agricultura, los sistemas de tenencia de la tierra que dificultan aplicar medidas para una mayor productividad y un nivel más elevado de empleo por unidad de superficie.

En relación a la deformación de la estructura de la fuerza de trabajo, juega un papel decisivo el elevado crecimiento demográfico en su conjunto y el hecho de que en todos los casos ha ido acompañado de un acelerado proceso de concentración urbana. Así, por una parte, la población pasa de 90 millones en 1920 a 280 millones en 1970, llegando a registrar incrementos de 20.7% en la década de los cuarenta y de 31.2% en los setenta, lo que significa también un rápido crecimiento de la fuerza de trabajo dada la estructura por edades de la población.

La estructura ocupacional de estos países subdesarrollados, muestran varios hechos dignos de subrayarse:

- 1.- Las actividades agropecuarias, debido en buena parte a su baja productividad media y marginal ocupan todavía una alta proporción de la fuerza de trabajo;
- 2.- La industria y las manufacturas apenas crecen al ritmo del empleo global, y el artesano sigue siendo muy importante como fuente de ocupación;
- 3.- Los servicios básicos, entre los que destacan los transportes y la producción de energéticos, en veinte años sólo aumentaron su participación relativa en 1.3% del empleo -

total, y lo mismo podría decirse de la construcción, cuya participación en la estructura ocupacional aumentó del 3.8% al 4.5% de 1950 a 1970;

- 4.- El mayor incremento sectorial corresponde en conjunto al comercio y los servicios, pero lo más significativo es que no son el comercio moderno, la banca, los seguros, y otros servicios los que aumentan su participación en el empleo, sino las actividades "misceláneas" o "no especificadas", que junto al haber logrado las tasas anuales de crecimiento altas, elevan su capacidad de empleo del 15.3% al 22.9%, lo que en el lapso considerado creció, más que el empleo urbano, el subempleo. (20)

Con todo, las características del mercado de trabajo en los países atrasados, se manifiestan por la existencia de un desequilibrio crónico entre la oferta y la demanda de empleo que se agudiza permanentemente por el alto crecimiento demográfico, en un marco general de carencias educativas y profesionales que se traduce en una superabundancia de mano de obra de escasa o nula calificación.

En síntesis, si desde el punto de vista económico la dependencia crea una situación estructural al parecer insuperable para garantizar una absorción ocupacional satisfactoria, como parte de un desarrollo acelerado, armónico y autosostenido, desde el punto de vista sociológico dichos condicionamientos externos e internos obstaculizan y limitan las funciones diferenciadoras, clasificadoras y estratificadoras del mercado de trabajo y del sistema de producción capitalista, en los términos definidos por éste.

---

(20) Gloria González Salazar, Mercado de trabajo e integración social, Op. cit. 236, 237.

## 5. EL CASO DE MEXICO: ALGUNAS OBSERVACIONES GENERALES.

Sin defecto de que a lo largo de las siguientes páginas consideraremos pormenorizadamente varios aspectos del problema ocupacional de México, vale la pena, para -- terminar este capítulo, ofrecer a vuelo de pájaro algunas consideraciones y datos sobre sus características y magnitud.

· El problema ocupacional en México, al igual que en otros países en desarrollo, se manifiesta sólo en un grado muy pequeño en desempleo abierto, es tanto que, la subocupación registra volúmenes muy considerables; por -- ejemplo, en 1970 el desempleo abierto, alcanzó apenas el 3.8%, en tanto que la subocupación fue del 44.8% de la -- P.E.A. que representaban 5.8 millones de personas. De este total, el 60% se encontraba en el sector agropecuario, el 14.4% en los servicios, el 10% en la industria de -- transformación, el 6.4% en el comercio; el resto declaró actividades insuficientemente especificadas. (21)

Para 1977, no obstante que la crisis incrementó notablemente el desempleo abierto, éste fue de 1 millón y medio de personas aproximadamente, o sea el 8.5% de la P. E.A., en tanto que la subocupación fue de aproximadamente 8 millones de personas, que representarían el 45% de la P. E.A.

Si bien, estos fenómenos ocupacionales típicos del subdesarrollo son de carácter estructural, en situaciones de crisis son susceptibles de combinarse con el -- desempleo abierto de carácter cíclico como ha ocurrido en México en los últimos años en que la recesión, ha incre-- mentado notablemente las tasas de desocupación. Así, se--

---

(21) Grupo Intersecretarial para el estudio del empleo, Secretaría de la Presidencia, Julio 1973.

gún datos de fuentes autorizadas, la situación del empleo con respecto a una P.E.A. estimada en 17 millones 960 mil personas, ostenta para 1977 entre otros, los siguientes rasgos:

- a) Un nivel de desempleo abierto en 1977 afectaba a cerca de un millón y medio de personas (8.4% de la P.E.A.)
- b) Un fenómeno de desocupación encubierta que afectaba a individuos que por sus características personales de sexo o edad, o por experiencias anteriores, propias o ajenas, consideran prácticamente imposible obtener empleo razón por la cual no lo buscan activamente y representan, aproximadamente un 50% del desempleo abierto.
- c) Un volumen de subocupación que ascendía a más de 8 millones de mexicanos (45% de la P.E.A.).
- d) Migraciones masivas de las áreas rurales hacia las urbanas que se estimaron en cerca de un 60% del incremento de la población de las áreas rurales.
- e) Los problemas estructurales que determinan las fuertes corrientes de migración interna, ocasionan también la expulsión de personas que en busca de trabajo y mejores condiciones de vida, emigran al extranjero principalmente hacia los Estados Unidos. Hasta ahora, este fenómeno ha constituido una válvula de escape parcial a la presión sobre el mercado de trabajo nacional, tiene obviamente graves implicaciones sociales y políticas, que tampoco pueden resolverse bajo enfoques fragmentarios o de tipo coyuntural, sino precisamente atacando los orígenes estructurales de la situación. (22)

(22) Gloria González Salazar, EMPLEO, DESEMPLEO Y SUBEMPLEO, Segunda mesa redonda del ciclo de la Universidad Nacional y los Problemas Nacionales, Gaceta UNAM, No. 24, Cd. Universitaria, D.F., Marzo de 1979.

Con todo, se advierte que en el breve lapso de 1970-1977, la desocupación abierta aumentó en números absolutos en algo más de un millón de trabajadores, pasando del 3.8% en 1970, al 8.4% en 1977 de la P.E.A. En cuanto a la subocupación de acuerdo con las estimaciones disponibles, ésta conservó su misma participación relativa, el contingente de afectados ascendió en números absolutos en más de dos millones de personas.

Estos indicadores, que reflejan la estructura interna de las deficiencias ocupacionales, adquieren mayor significación cuando se examina lo ocurrido con los niveles de participación de la población en actividad económica. Así, se aprecia en la persistente caída de la proporción de la población económicamente activa respecto de la total, que de representar un 32.8% en 1950, bajó a 27.4% en 1970 y que de haberse mantenido esa tendencia, puede haber llegado a niveles de 25% para 1978. Por tanto, si en 1950 de cada activo dependían dos personas inactivas, es posible que en años recientes la dependencia sea de tres inactivos por cada trabajador.

Este aspecto del problema ocupacional, suele encubrirse bajo una aparente inactividad, aunque el aumento en los flujos poblacionales y la necesidad de mantener al menos, los ingresos familiares, esté significando realmente un aumento de la subocupación.

De este modo, si aceptamos la cifra de subocupación de 5.8 millones de trabajadores registrados en 1970, podemos advertir que se reparte en cuanto a su participación sectorial en el total nacional y en el orden decreciente de importancia de la siguiente manera; 60% en las actividades agropecuarias; 15% en los servicios varios y 6.4% en el comercio, estas dos últimas ramas representan algo más de la quinta parte de los subocupados en el país y alrededor de la mitad de los urbanos; 10% - industrias de transformación, 4.5% a las actividades insuficientemente especificadas; 2.3% a la construcción y sólo aproximadamente el 1% el gobierno, las industrias extractivas, el petróleo y la electricidad. (23)

---

(23) Grupo Intersecretarial para el Estudio del Empleo.  
Op. cit. pp. 21, 22 y 23.

En realidad, bajo estos hechos subyacen importantes diferencias inter e intrasectoriales de productividad e ingreso, cuyo caso más dramático es la agricultura, pero que se encuentra presente en todos los sectores de la actividad económica. Así, en 1970 alrededor del 30% de la P.E.A. se encontraba ocupada en el denominado "sector-tradicional" y aproximadamente otro 30% sólo tenía ocupaciones consideradas como marginales. En cuanto al sector-tradicional, la mayor proporción correspondía a las actividades agropecuarias con 48.1% del total y en orden de creciente tocaba 22.4% a las manufacturas; 14.1% al comercio y servicios varios y 12.8% a la construcción, repartiéndose el resto entre los demás sectores excepto petróleo, electricidad y gobierno. Por lo que se refiere a ocupación "marginal" correspondía un predominio absoluto a la rama agropecuaria y a las de comercio y servicios varios, pues en conjunto absorbían el 100% de ella; 73.9% la primera y 23.1% las segundas.

El estudio de la proporción que la subocupación representa de la ocupación total en cada rama de actividad tiene gran importancia, ya que el simple proceso de impulsar aquellas que absorben una mayor cantidad de mano de obra puede reportar resultados engañosos, si tal proceso no va acompañado de una mejor utilización tanto de los recursos humanos que ya están siendo ocupados, como de los que se incorporen al proceso productivo. El riesgo de una política así orientada reside en que lejos de resolver el problema ocupacional, sólo se modifique su manifestación externa, al bajar las tasas de desempleo abierto, a costa de un aumento en las de subocupación.

Desde este punto de vista, en el panorama de la subocupación sectorial para 1970, se observaron cuatro grupos de actividades bien definidos. El primero de ellos corresponde al sector agropecuario, que representa el caso de mayor gravedad, ya que los subocupados representan poco más de las dos terceras partes del total de la ocupación del sector; en el segundo grupo, se encuentran el comercio y los servicios, en los que el monto de la subocupación representa aproximadamente la tercera; el tercer grupo, lo forman las industrias extractivas, las de trans

formación y la construcción alrededor del 23%; incluyendo en el último grupo, las actividades restantes con porcentajes menores, entre las que destacan la electricidad y el petróleo con los niveles mínimos para este indicador, 6.6% y 4.8%, respectivamente.

En cuanto a la distribución territorial del fenómeno, los datos muestran que si el promedio nacional de subocupados es, como veíamos de 44.8%, las zonas del Golfo de México y Península de Yucatán tienen subocupadas a algo más de 60% de su fuerza de trabajo y tienen un porcentaje aproximado a éste la zona Pacífico Sur; mientras que las de mayor desarrollo relativo como la del Centro, la Noroeste y la Norte registran menos del 35% de subocupados; las zonas Centro Norte y Centro Sur registran cifras de subocupados superiores al 55% de su respectiva fuerza de trabajo. Por otra parte, dada la mayor asociación del desempleo abierto con la actividad moderna, las zonas de mayor desarrollo relativo tienen tasas de desocupación superiores al 4% y las más rezagadas tasas inferiores a la media nacional del 3.8%.

Como se observa, la importancia de los subocupados varía considerablemente de una región a otra. En términos absolutos, el problema es mayor, como ya se señaló, en las regiones centro y centro sur, en cada una de las cuales hay más de un millón de subocupados. Estas regiones comprenden los Estados de Tlaxcala, Guanajuato, Hidalgo, Morelos, Querétaro, Puebla, el Distrito Federal y el Estado de México, siendo el número de subocupados mayor en el Distrito Federal, Puebla y el Estado de México.

Al analizar el problema en las quince ciudades más importantes de la República, se observó que la población ocupada en estas ciudades, representa el 29.4% de la nacional, mientras que la subocupación sólo ascendió al 20.4%, lo cual permite concluir que este fenómeno es más grave fuera de las grandes ciudades, con excepción del Distrito Federal. La dispersión en las tasas de subocupación entre ciudades es muy grande. Por ejemplo en Mexicali, Mérida y Morelia se observaron tasas superiores al 40%, mientras que en Monterrey y ciudad Netzahualcōyotl las tasas fueron de 15.1% y 14.1% respectivamen--



te. El porcentaje de subocupación en el resto de las ciudades del país fluctúa entre estos límites con una media aproximadamente de 25%; en tanto, en el Distrito Federal la tasa de subocupación era de 35.3% (24).

Tratándose del desempleo abierto en las principales ciudades indica que su tasa media, 4.6% es mayor que el promedio nacional de 3.8%. Las tasas de desempleo para cada ciudad presentan una gran variación, que va desde el 6.3% en ciudad Netzahualcoyotl al 1.7% para Tuxtla Gutiérrez. En el Distrito Federal la tasa de desempleo abierto asciende al 4.9%.

A pesar de la persistente caída de la proporción de la población económicamente activa respecto a la total, que de representar un 32.8% en 1950, bajó a 27.7% en 1978; no obstante la P.E.A. aumentó en números absolutos pasando de 8'345,200 personas en 1950 a 18'226,100 en 1978. Es así que, se estima que la subocupación, medida por ingresos menores al salario mínimo vigente pasó de 37.4% en 1950, a 47.5% en 1978; en tanto que, en este último año el desempleo abierto alcanzó un 7% de la P.E.A.; es decir, a cerca de un millón y medio de personas. Se observa que, en números absolutos el desempleo abierto en este año, se mantuvo casi al mismo nivel respecto de 1977; en cuanto a su participación relativa respecto de la P.E.A., bajó del 8.4% en 1977 al 7% en 1978. Empero, la subocupación en el brevísimo lapso 1977-1978, aumentó tanto su participación relativa en la P.E.A., como en números absolutos. (25)

No obstante la gravedad del problema ocupacional del país, la falta de estadísticas adecuadas hace imposible una cuantificación precisa por lo que, las cifras disponibles sólo son el resultado de estimaciones muy aproximadas, aunque suficientes para dar una idea de

---

(24) Grupo Intersecretarial para el Estudio del Empleo, Op. cit. pp. 24, 25.

(25) PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO, 1980/82, Comisión Consultiva del Empleo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Presentación resumida, México, 1979.

la magnitud del problema.

La dificultad de hacer frente al déficit ocupacional se pone de manifiesto si se consideran ciertas proyecciones o metas de empleo para el período 1980- -- 1982, propuestas por la Comisión Consultiva del Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que estima una probable generación de empleos para ese período de 2.2 millones, es decir, un promedio de 750 mil - al año, los cuales, de lograrse esta meta, únicamente - significaría contrarrestar el crecimiento de P.E.A., -- pues como se ha venido estimando, aproximadamente de -- 650 a 700 mil jóvenes se incorporan anualmente al mercado de trabajo, de tal manera que el fenómeno persistiría puesto que, por este medio sólo se lograría reducir el desempleo abierto del 7% en 1978 al 5.5 a 1982 y la subocupación del 47.5% al 40.8%. (26)

En suma, la magnitud que ha asumido el problema ocupacional como consecuencia de causas estructurales, asociadas a las modalidades del crecimiento de la economía, más factores agravantes de la actual crisis, - confiere a estas cuestiones una gran importancia económica, política y social; con todo, estos hechos son el resultado de un proceso en que actúan factores de oferta y de demanda de trabajo que son de gran importancia en las características del problema ocupacional.

---

(26) PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO, 1980, op. cit. pp. 14, 15, 16, volumen presentación resumida, México 1979.

CAPITULO IICARACTERISTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO

## 1. PROBLEMATICA DEMOGRAFICA Y ESTRUCTURA DE LA POBLACION.

Es usual hablar del "problema de población" en forma abstracta, lo que desde un punto de vista económico y político es prácticamente irrelevante. La simple intensidad del fenómeno, no constituye un problema por sí mismo, sino sólo en la medida en que sus efectos sobre las variables económicas y sociales impidan o retrasen el logro de determinados objetivos. Por tanto, puede afirmarse que las modalidades en que el fenómeno demográfico se estructura y define como un problema, así como su significación, varían, de un país a otro, dependiendo no solo de la situación objetiva, sino en forma importante de la estrategia y programas de desarrollo que cada sociedad haya adoptado.

Lo anterior plantea la necesidad de determinar la dinámica demográfica y definir la problemática de acuerdo con el modelo de desarrollo en que se haya dado. El comportamiento de las variables demográficas (natalidad, mortalidad y migración interna) no obedece a causas ajenas a las condiciones de desarrollo, sino que es el resultado de las modalidades del mismo, tanto a nivel de país como de sus regiones; de este comportamiento se derivan las transformaciones en el volumen de la población, su ritmo de crecimiento, la composición por edades y su distribución geográfica; a su vez, los cambios demográficos inciden en el mismo proceso de desarrollo que dió lugar a ellos; es decir, la evolución y estructura de la población, la producción, la distribución y consumo de los recursos, en la organización y desarrollo de institucio--

nes, etc. (27)

Examinando las tendencias de las variables demográficas en México, se observa en cuanto a fecundidad, -- que ninguna de las transformaciones que ha sufrido el --- país desde el comienzo de su vida independiente, ha in- - fluído decisivamente en los hábitos y actitudes de la población frente a la reproducción; sin embargo, después de la revolución de 1910-1920, la tasa de natalidad es semejante a la de hace 150 años (alrededor de 45 nacimientos por cada 100 habitantes), que se acerca mucho al nivel -- máximo de la natalidad biológica.

La mortalidad en México fue considerablemente - elevada hasta la última parte del siglo pasado (se estima de 45 defunciones por cada 1000 habitantes); en los decenios finales del siglo pasado, y los primeros años del actual, la tasa de mortalidad disminuyó levemente en forma persistente; siendo muy probable que este descenso haya - obedecido al desarrollo económico, aunque éste haya sido - incipiente o injusto socialmente; las inversiones extranjeras orientadas en gran parte al transporte y las comunicaciones y a la minería, la mayor participación de la población en el trabajo, algunos problemas de salud y, en - general la relativa calma política dieron lugar a un ligero aumento en el bienestar y a una disminución de la mortalidad.

Sólo hasta algunos años después de la Revolución es posible retomar la tendencia de la mortalidad; es a partir de los años treinta cuando se observa, en forma notable, la disminución de la mortalidad, principalmente - hasta 1960, la reducción fué casi de las dos terceras partes, de alrededor de 26 defunciones por cada 1000 habitantes a cerca de 9 en la actualidad. La combinación de las - tendencias de estos dos elementos fundamentales (natalidad y mortalidad) conformaron en los últimos 150 años, -- tres etapas en la dinámica demográfica de México.

---

(27) Cabrera Acevedo Gustavo, LA PROBLEMATICA DEMOGRAFICA DE MEXICO, Revista de Comercio Exterior, julio 1974, México, D.F.

## Primera Etapa.-

Crecimiento muy débil de la población hasta los últimos decenios del siglo pasado; se estima, una tasa de aumento de 0.6% anual entre 1820 y 1880. Con toda claridad, el pensamiento que imperaba en aquella época era poblacionista, tomando en cuenta entre otros elementos la escasez de población (8 millones aproximadamente), una densidad territorial muy baja, grandes regiones casi sin habitar y la pérdida de más de la mitad del territorio; la problemática demográfica no era estrictamente económica, sino política y de defensa del territorio.

## Segunda Etapa.-

Durante el porfiriato se da un principio de dinamización demográfica, con una duplicación de la tasa de crecimiento. Se estima que de 1880 a 1906, la tasa media fue de 1.3% anual durante estos 15 años, sigue dominando el pensamiento poblacionista, aunque muy posible en el sentido de obtener, bajo el sistema económico imperante, una mayor mano de obra, especialmente para su explotación en los latifundios.

## Tercera Etapa.-

De 1930 a la época actual, se reanuda el proceso de dinamización demográfica. En un período de aproximadamente 40 años, la tasa de crecimiento se vuelve a duplicar, pero ahora a niveles superiores, de 1.7% anual a 3.4%; es en este último nivel de crecimiento donde toma su carácter especial la dinámica demográfica. Los países europeos o Estados Unidos en ninguna época tuvieron tal crecimiento; ningún país del mundo de un volumen de población como el de México ha alcanzado este ritmo de crecimiento. Es en este período, en que abordaremos más concretamente la pro-

blemática de la población y su estructura actual. (28)

Se reconoce que aunque México ha experimentado altos índices de crecimiento económico y logrando avances significativos en su industrialización, aún subsisten una serie de indicadores de subdesarrollo. El ingreso medio -- por habitante es apenas de alrededor de la sexta parte -- del que se registra en los países avanzados; la población económicamente activa representa aproximadamente el 30% -- de la total y en particular la participación de la mujer al trabajo se reduce al 17%; más de la mitad de la población se dedica a actividades primarias, generando sólo el 17% del ingreso nacional; existe una fuerte concentración del ingreso, el 65% de las familias recibe apenas el 25% del ingreso familiar total; la situación educativa muestra un nivel muy bajo ya que, la escolaridad media de los habitantes del país es de 2.9 años; los diferentes sistemas de seguridad social tienen una cobertura de menos del 40% del total de la población; el 24% de la población de más de 6 años es analfabeta.

Considerando el crecimiento de la población en su conjunto, en un lapso mayor, podemos advertir que si -- en el pasado próximo, hubieron de transcurrir cerca de -- 100 años para que la población se duplicara, ello ocurrió por primera vez en este siglo en un período de 50 años al pasar la población de 13.6 millones de habitantes en 1900, a 25.8 en 1950; elevándose entre esta última fecha y 1970, o sea en 20 años, a una cifra aproximada a 50 millones de habitantes y para 1980, según datos preliminares dados -- por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la población alcanza la cifra de 68 millones de habitantes; esto es, en 10 años (1970-1980) la población aumentó en un 36%.

---

(28) Cabrera Acevedo Gustavo, LA PROBLEMATICA DEMOGRAFICA DE MEXICO, op. cit. pp. 694, 695.

## CUADRO No. 1

## MEXICO: CRECIMIENTO DE LA POBLACION 1903 - 1975

AÑOS	POBLACION	TASA DE CRECIMIENTO
1803	5 764 731	
1810	6 122 354	0.9
1820	6 204 000	0.2
1830	7 996 000	2.6
1842	7 016 300	- 1.0
1852	7 661 919	0.9
1862	8 396 524	1.0
1872	8 655 553	0.4
1882	10 001 884	1.5
1892	11 872 137	1.8
1900	13 607 259	1.8
1911	15 160 369	1.1
1921	14 334 780	- 0.5
1930	16 552 722	1.7
1940	19 653 552	1.8
1950	25 791 017	2.8
1960	36 003 000	3.1
1965	42 808 600	3.6
1970	51 086 2001	3.6
1975	60 891 700	3.6

FUENTE: 1.- De acuerdo con datos del IX Censo General de población, - el número de habitantes con que cuenta México para 1970 - es de 48 313 438.

1803 - 1950 Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1960-1962, México 1965. La cifra - de 1960 y años posteriores fue tomada de la elaboraciones y proyectos del Colegio de México.

El comportamiento que ha registrado en el pasado inmediato la natalidad y la mortalidad, ha originado un proceso quasi-estable y una configuración de la estructura por edades de la población de tipo piramidal, que se caracteriza por una elevada proporción de población en edades de 0 a 14 años.

El rejuvenecimiento de la población tiene efectos en el desarrollo económico, pues por una parte significa, una mayor presión sobre las facilidades existentes: escuelas, maestros, clínicas, guarderías, vivienda, servicios médicos asistenciales; y por el otro, un aumento más que proporcional de población dependiente con respecto al incremento de la población trabajadora; lo que por otra parte, esta última crezca como viene ocurriendo, con mayor rapidez que la ampliación de oportunidades de ocupación.

Examinando este fenómeno en el período 1930- 1960, y con base a estimaciones hasta 1970 y 1975 podemos advertir que los grupos de edades de 0 a 14 años, que el año primero citado ascendían al 39.2% de la población total, pasaron a representar el 45.5%, en el segundo, calculándose en 46.8% y 46.6% para 1970 y 1975 respectivamente. Según puede desprenderse del cuadro número 2 las tasas de crecimiento de los distintos grupos de edad en la última década, a excepción del grupo de entre 15 y 19 años que ya se clasifica en la edad productiva, pero que también tiene una tasa de crecimiento alta; las tasas más elevadas corresponden a los grupos clasificados como improductivos, o sea, los niños y los ancianos de más de 65 años, cuyo crecimiento anual entre 1960 y 1970 es en conjunto del orden del 3.9%. (29)

---

(29) Gloria González Salazar, PROBLEMAS DE LA MANO DE OBRA EN MEXICO, Instituto de Investigaciones Económicas, U.N.A.M., México, 1971.



CUADRO No. 2

MEXICO: POBLACION TOTAL POR GRUPOS DE EDADES ( 1930 - 1975 )

Grupos de edades (años)	1930	1940	1950	1960	1965	1970	1975	Tasas de crecimiento 1960 - 1970
Total	16 553	19 654	25 791	36 003	42 808	51 086	60 892	3.6
De 0 a 4	2 511	2 865	3 970	6 719	8 047	9 567	11 182	3.6
De 5 a 14	3 979	5 231	6 784	9 662	11 822	14 325	17 193	4.1
De 15 a 19	1 685	1 996	2 632	3 534	4 285	5 267	6 440	4.1
De 20 a 64	7 886	8 970	11 491	14 953	17 211	20 183	23 991	3.2
De 65 a más	492	591	913	1 235	1 444	1 745	2 085	3.6
De 15 a 64	9 571	10 966	14 124	18 388	21 496	25 450	30 431	3.4
De 0 a 14 y								
De 65 y más	6 982	8 687	11 667	17 616	21 312	25 636	30 461	3.9

F U E N T E : Dirección General de Estadística, SIC: Censos de Población y Colegio de México. Ifigenia M. de Navarrete, "Sobre-población y desarrollo económico". (Tomado de Gloria González Salazar, "Problemas de la mano de obra en México", Instituto de Investigaciones económicas, U.N.A.M., México 1971.

Cabe mencionar que para el año de 1960, la tasa bruta de actividad en México, sin distinción de edades fue de 32.5% para ambos sexos, correspondiendo 53.4% a los varones y 11.6% a las mujeres. Sin embargo, considerando la población total en edad de trabajar; esto es, de 15 a 64 años, tenemos que solamente estaba incorporada a la actividad el 55.2% de ella; el 92.8% de la suma de los varones de esas edades y únicamente el 19.1% de la suma de las mujeres en igual caso, o sea, que la cifra real resultaba muy por abajo de la potencialidad en virtud de la escasa participación de la mujer en la economía. Pero en contraposición a este hecho, formaban parte de la población económicamente activa el 59.5% de los ancianos teóricamente fuera de la edad de trabajar; el 91.7% de la suma de los varones de 65 años y más y el 29.5% del total de las mujeres de estas edades; así como, por otro lado, el 32.2% de los niños y el 4.8% de las niñas de 12 a 14 años de edad respectivamente. (30)

Visto el problema desde otra perspectiva, existen grandes disparidades en la distribución poblacional. El desarrollo del país en términos regionales se ha dado en forma muy desigual; el 60% de la población reside en zonas rurales, estimándose muy altos niveles de desempleo y subocupación en esas zonas; sólo el 17% del total de escuelas rurales imparten los 6 años de primaria y en este tipo de escuelas termina su educación el 8% de los que se inscriben; esta situación contrasta con el medio urbano en el que el 90% de las escuelas imparte educación primaria completa y termina el ciclo el 56% de los que se inscriben.

Los niveles de ingreso de los trabajadores rurales se encuentran en franca desventaja con los urbanos; en 1961-1962, el 65% de los trabajadores urbanos; así mismo el 40% de las familias del medio rural ganaba menos de \$300.00, frente al 7% de las familias urbanas.

---

(30) Datos del VIII Censo General de población, SIC. 1961 (tomado de Gloria González, Op. cit. p. 171.

Los cambios que se induzcan en las variables demográficas con miras a reducir el ritmo de crecimiento sólo tienen efectos a mediano y largo plazo. Las condiciones del comportamiento de la fecundidad y la mortalidad difícilmente pueden modificarse en forma significativa para 1980; la población será para este año según las estimaciones y datos preliminares de 70 millones de habitantes, con una estructura por edades muy semejante a la de 1970. Por tanto, la economía del país deberá ajustarse y superar a la dinámica demográfica impuesta por las circunstancias actuales. (31)

De continuar las tendencias del crecimiento demográfico experimentado de 1960-1970 y si la estructura socio-económica del país mantuviera características semejantes a las de ese período, en el año 2000 y con base en las dos estimaciones realizadas, cuya información se presenta por quinquenio, sexo, grupos de edad y entidades federativas, en la primera de las dos proyecciones, que corresponde a la estimación alta, supone el mantenimiento de la fecundidad en sus niveles actuales hasta el año 2000; de acuerdo a ella, la población total del país crecería entonces hasta un nivel de 131 millones de personas, aproximadamente. En la segunda, considerada baja, supone que habrá descensos importantes en la fecundidad a partir de 1985; por lo tanto, se estima que la población total para el año 2000 alcanzará la cifra de 104 millones de personas (32)

Si se realizan transformaciones de orden económico y social y se lleva a la práctica una política de población con un programa aún más intenso que el actual de planificación familiar de alcance nacional, en el que la tasa bruta de reproducción se redujera cuando menos, en un 50% respecto de su nivel en 1970, la población de México en el año 2000, estaría situada entre los 104 mi-

---

(31) Cabrera Acevedo Gustavo, PROBLEMATICA DEMOGRAFICA DE MEXICO, Op. cit. p. 698.

(32) PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO 1980/82, Comisión Consultiva del Empleo, S.T. y P.S., México, 1979.

llones a 110 millones de habitantes aproximadamente, con una distribución por edades aún más rejuvenecida que la de ahora. (33)

Lo anterior significa que aún en el caso de -- que la población fuera de 104 millones a fin de siglo, -- como lo prevee la proyección de estimación baja, se debe tomar conciencia de las transformaciones económicas y sociales del país, para aumentar significativamente el bienestar de esta población prevista.

El elevado crecimiento demográfico de los países subdesarrollados, es considerado por algunos, como altamente difuncional para superar las condiciones del atraso económico, y lo que es más, para otros constituye un factor que prácticamente determina la persistencia -- del bajo desarrollo de las fuerzas productivas y de la miseria que afecta a los grupos mayoritarios de la población.

#### 1.1. ESTRUCTURA Y EVOLUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA.

La fase de expansión demográfica de México, correspondiente al período 1950-1970, se ha caracterizado por un rápido crecimiento de la población en edad de trabajar, producto de los cambios en la estructura por edades, principalmente como consecuencia de la disminución de la mortalidad infantil y del aumento de los niveles de sobrevivencia de los adultos.

Las modificaciones en las tasas de participación de los hombres y de las mujeres en la actividad económica en los diversos grupos de edad, constituyen otro

---

(33) Cabrera Acevedo Gustavo, PROBLEMATICA DEMOGRAFICA DE MEXICO, Op. cit.

factor de cambio en la oferta potencial de fuerza de trabajo. De acuerdo con la información censal de 1950 y - - 1970, la tasa bruta de participación ha disminuído de -- 32.1 a 27.4%, como resultado de una reducci3n importante en los niveles de participaci3n masculina, aunque se di3 un ligero aumento en la participaci3n femenina en las ac- - tividades econ3micas.

La tasa neta de participaci3n femenina ha mantenido una tendencia de aumento en el per3odo; dicha tasa pas3 del 12.9% en 1950 al 17.6% en 1970. Sin embargo, dichos niveles resultan bajos en comparaci3n con otros - pa3ses latinoamericanos. La contracci3n de las tasas de participaci3n en este per3odo, se debi3 a tres tipos de factores.

- a) Los de car3cter demogr3fico, relacionados - con el r3pido aumento de la poblaci3n y con el consecuente rejuvenecimiento en la es- - tructura por edades.
- b) Los de naturaleza econ3mica, que se refle-- jan en una disminuci3n importante de la par- - ticipaci3n masculina en las edades m3s j3ve nes y en un ligero aumento de la participa- - ci3n femenina en general.
- c) Los que muestran los efectos de las fuertes migraciones de trabajadores hacia otros pa3ses. (34)

A pesar del conocimiento que se tiene de los - diversos factores que han incidido en la estructura y -- evoluci3n de la poblaci3n econ3micamente activa, no se - conocen cuales han sido la oferta y la demanda de fuerza

---

(34) Comisi3n Consultiva del Empleo, S.T. y P.S., M3xico, 1979.

de trabajo en los distintos períodos, por no disponer de sistemas completos que permitan realmente evaluarlas; por ello, aún los datos de años ya transcurridos como lo son de 1971 a 1978, tienen que estimarse con base en proyecciones de datos censales.

Las proyecciones disponibles de la población -- económicamente activa presentan limitaciones en cuanto al grado de actualización de la información utilizada. Por tal motivo, la Comisión Consultiva del empleo, optó por realizar nuevas proyecciones. Para acercarse un poco a la realidad se utilizaron dos métodos de medición; la proyección histórica y, la proyección programática.

Se tomaron en cuenta supuestos de evolución de las tasas de actividad por cada grupo de edad y sexo. En el caso de la población activa masculina los niveles de participación de los primeros grupos de edad, se proyectan con un descenso mayor en las tasas de participación, lo que supone un aumento considerable de población por el sistema educativo y una mejoría en los niveles de ingreso familiares.

Para los grupos de edad intermedios, entre 25 y 59 años de edad, se estimó un aumento en las tasas de participación con respecto a lo observado en 1970; para los grupos de edad de 65 en adelante, se estimó un ligero descenso de acuerdo a los comportamientos observados entre 1960 y 1969.

Por lo que respecta a la población activa femenina, los supuestos utilizados fueron:

El grupo de edad entre 12 y 14 años disminuye -- en un 1% para el año 2000, siendo la misma proporción con respecto a lo estimado para el período 1970-1982.

Los grupos de edad de 15 a 59 años aumentan sus tasas de participación con respecto al aumento--

observado entre 1960 y 1970.

Los grupos de 60 años y más disminuyen ligeramente de acuerdo a lo observado en 1970.

En ambas proyecciones se observan aumentos en las tasas netas y brutas de participación, aunque de menor intensidad en la historia que en la programática. Este proceso acusa un revertimiento en comparación con la tendencia observada en el período 1950-1970. Los supuestos de participación en la proyección programática, resultan en un aumento de la población económicamente activa total de una tasa del 3.4% anual en el período 1970 a 1982.

La proyección programática indica que en 1978 la población de 12 años y más (40 millones 902 personas), representó un 62.1% en relación a la total; las tendencias muestran que en 1982 esta cifra será de 46 millones 862 mil personas elevando su participación a 63.5%, y que de continuar así para el año 2000, la población potencialmente activa será de 78 millones 973 mil personas y significará el 75.6 de la total.

La proyección histórica estima que el volumen de población económicamente activa en 1978 era de 18 millones 251 mil personas, la cual representa una tasa bruta de participación de 27.7%, mientras que la proporción con respecto a la población potencialmente activa era de 44.6%. En 1982, dicha PEA será de 21 millones 011 mil personas, elevando su participación a 28.1% respecto a la población total y a 44.8% en relación a la de 12 años y más. Para el año 2000 la cifra estimada de PEA, es de 38 millones 223 mil personas, por lo que la tasa bruta de participación aumentará a 29.0% y la tasa neta correspondiente será de 45.3%.

La proyección programática estima, que en 1982 habrá 20 millones 914 mil personas de PEA, lo que significa una tasa bruta de actividad de 28.4% y una neta de 44.6; para el año 2000, según esta proyección, la PEA se-

será de 37 millones 611 mil personas, lo cual significa - un 36.0% de población total y un 47.6% de la población en edad de trabajar. (35)

En los cuadros 3, 4 y 5 se presentan algunas características de PEA por grupos de edad y sexo durante el período 1960-1970; población total, potencial y económicamente activa hasta 1978 y la PEA por sexo también hasta 1978; estos dos últimos basados en la proyección programática por lo que se refiere al año 1978.

---

(35) Programa Nacional de Empleo 1980/82, Op. cit.  
Vol. II, pp. 39, 40 y 41.



CUADRO No. 3

POBLACION TOTAL, POTENCIAL Y ECONOMICAMENTE ACTIVA  
1950 - 1978

AÑOS	Población total	Población de 12 años y -- más.	Población - económica-- mente acti- va.	Tasa de participación		Participación de la pobla-- ción de 12 -- años y más en total.
				BRUTA	NETA	
1950	25,791.0	16,896.6	8,345.2	32.4	49.4	65.5
1970	50,694.6	30,763.8	13,872.9	27.4	45.1	60.7
1978	65,863.8	40,902.4	18,226.1 <sup>1/</sup>	27.7	44.6	62.1

F U E N T E : Censo Generales de Población, Consejo Nacional de Población y Dirección del Empleo, Secretaría del Trabajo y Previsión So-- cial.

<sup>1/</sup> Proyecciones programáticas elaboradas sobre supuestos de com-- portamiento demográfico.

CUADRO No. 4

MEXICO: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SEXO.

AÑOS	P.E.A. TOTAL	HOMBRES	MUJERES	(2/1)	(3/1)
1950 <sup>1/</sup>	8 345 240	7 207 594	1 137 646	86.4	13.6
1970 *	13 872 876	11 359 835	2 513 041	81.9	18.1
1978 <sup>2/</sup>	18 226 053	14 615 136	3 610 917	80.2	19.8

F U E N T E : 1/ VII Censo General de Población. Dirección General de Estadística, S.I.C.

\* IX Censo General de Población. Dirección General de Estadística, S. I.C.  
cifras corregidas por la Dirección del Empleo. STPS.

2/ Proyecciones programáticas elaboradas sobre supuestos de comportamiento -  
demográfico.

CUADRO No. 5

MEXICO: COMPOSICION PORCENTUAL DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO.  
1960 - 1970

GRUPOS DE EDAD	1 9 6 0			1 9 7 0		
	T O T A L	HOMBRES	1/ MUJERES	T O T A L	HOMBRES	2/ MUJERES
T o t a l	100	100	100	100	100	100
12 - 19	15.5	14.9	17.9	16.0	13.9	25.2
20 - 24	14.4	14.3	14.7	16.1	15.2	20.3
25 - 34	23.2	24.2	18.4	25.6	26.5	21.1
35 - 44	17.9	18.5	15.3	18.2	19.1	14.4
45 - 54	13.0	12.9	13.5	11.2	11.7	9.2
55 - 64	9.1	8.7	10.7	7.2	7.6	5.7
65 y más	6.5	6.0	9.0	5.7	6.0	4.1
Edad no indicada	0.1	0.1	0.1	-	-	-

F U E N T E : 1/ La población de México, se Ocupación y sus niveles de Bienestar. Coordinación - General del Sistema Nacional de Información.

2/ Estimaciones de la Dirección General del Empleo. U.C.E.U.A. de la S.T. y P.S.

## 1.2. LA MOVILIDAD OCUPACIONAL:

Las oportunidades de empleo en México, han estado asociadas con las fases de desarrollo de nuestra economía. Durante la primera fase del desarrollo con inflación y estabilidad cambiaria, que se extiende de 1935 a 1956, - la oferta de mano de obra que se presentó a los servicios y a la industria fué casi ilimitada, su tasa de retribución igual a nivel de subsistencia. La demanda de trabajo no especializada, fue considerable, se alentó la migración interna al facilitarse el traslado ocupacional por la mejoría en las comunicaciones, proceso paralelo al reparto agrario; las inversiones en inmuebles, servicios y abastecimientos urbanos ampliaron las oportunidades de empleo en la construcción, especializados y no especializados compitieron mutuamente por los empleos dada la estructura tradicional de la industria y contribuyeron a deprimir los salarios reales obreros.

Durante la segunda fase del desarrollo, de 1957 a la fecha, la industria se convierte en el eje de la acumulación la cual crece, sustituyendo importaciones de bienes de consumo, más rápidamente que el sector agrícola, - que no puede seguir exportando productos con la misma velocidad; las corrientes migratorias se intensifican, pero también se redistribuyen favoreciendo a ciudades de tamaño medio, la mano de obra no especializada se enfrenta ahora a una demanda de empleo más diversificada, se desarrollan nuevas ramas que requieren la tecnología compleja y grandes capitales, los cuales afluyen desde el exterior; sin embargo, la absorción ocupacional fue muy desigual; las ramas industriales más innovadoras y con mayor composición orgánica del capital, absorbieron menos obreros, pero con remuneraciones más altas que las ramas tradicionales, en que la absorción de obreros fue mayor, pero con remuneraciones inferiores. Esto significó que el crecimiento desigual de la productividad del trabajo, permitió la existencia de dos tipos de explotación del trabajo; -- uno, vía de la depresión de los salarios y el aumento cualitativo de la fuerza de trabajo, y otro el que benefició a una proporción intensiva de la fuerza de trabajo. (36)

---

(36) Enrique Contreras Suárez, MOVILIDAD Y EMPLEO EN MEXICO, Seminario de CLACSO, Siglo Veintiuno Editores, -- México 1976.

Los flujos migratorios internos, pierden selectividad en muchos aspectos, entre los cuales cobra una -- significativa importancia la edad al momento de llegada a la ciudad, pues para los migrantes no especializados que arriban a una edad mayor, disminuye la probabilidad de incorporarse al trabajo por cuenta propia, de escasa productividad y muy bajas remuneraciones.

La estructura de PEA de un período a otro cambia, se presenta el fenómeno conocido como la movilidad ocupacional. Este fenómeno no solo se presenta de un sector a otro, como es el caso de la migración del campo a la ciudad, como ha ocurrido en las últimas décadas en las más importantes ciudades, sino que también existe la movilidad por reemplazo que tiene otros efectos, pues comparados o más momentos de la vida ocupacional de un grupo de individuos, utilizando la misma jerarquización de ocupaciones; las alteraciones en las posiciones ocupacionales indican la dirección de la movilidad, si hay estabilidad en la misma posición o si hay ascensos o descensos de posiciones hacia arriba o hacia abajo desde el primer momento de la medición.

Atendiendo a esta distinción, las oportunidades de ascenso y descenso social que existen en una sociedad, pueden atribuirse tanto a las características directamente relacionadas con su estructura ocupacional como a la naturaleza de las pautas culturales prevalecientes en ella; si bien, en último término es un factor determinante del ritmo y naturaleza del proceso de desarrollo; siguiendo este razonamiento, se han definido dos tipos de movilidad: la primera, la estructural (horizontal), es aquella inducida por las transformaciones en la estructura ocupacional, se dan por la contracción de algunos estratos y la expansión de otros, ella refleja la flexibilidad y adaptabilidad de dicha estructura a cambios tecnológicos y organizacionales; la segunda, la movilidad por reemplazo (vertical), resulta de intercambios de personal en cierta medida ajenos a las transformaciones estructurales antes indicadas y simuladamente expresan la permeabilidad y selectividad de la estructura ocupacional; es decir, el grado en que las posiciones en ella son llenadas sin tomar en cuenta el origen social y otras características adscritas.

Una sociedad en que tanto la movilidad estructural como la por reemplazo son escasas, es una sociedad estática en que la prevalecen pautas culturales no igualitarias. Una sociedad con escasa movilidad estructural y una alta movilidad por emplazo estática en lo económico-organizacional, pero exhibe una alta igualdad de oportunidades. Una sociedad con alta movilidad estructural y escasa movilidad por reemplazo es una sociedad de rápida expansión económica, en la cual prevalecen pautas culturales no igualitarias. Por último, una sociedad en que ambos procesos son altos, es una que se acerca en mucho a una posibilidad teórica de igualdad de oportunidades. (37)

### 1.2.1. Movilidad horizontal o estructural.

La expansión y contracción de los estratos ocupacionales, son el resultado de cambios en las metas y planes de los grupos en el poder, de modificaciones en la estructura productiva derivadas del proceso de industrialización, de innovaciones tecnológicas y organizacionales, como la mecanización de la agricultura; de los volúmenes y características de la inmigración, de la fertilidad y mortalidad diferencial de los grupos ocupacionales; de los factores ambientales y ecológicos, como el agotamiento de los recursos naturales existentes y el descubrimiento de otros nuevos: estos factores están estrechamente interrelacionados y en su conjunto, inducen transformaciones en el perfil de la estructura ocupacional, los cuales definen un límite mínimo a la movilidad.

El origen o la fuente de esta movilidad no está en la misma estructura, sino en las pautas culturales prevalecientes que directa e indirectamente regulan las relaciones entre los miembros de un estrato y de uno con otro; estas pautas influyen por ejemplo, en los valores, creencias y actitudes con respecto al ascenso y descenso so-

---

(37) Dagmar Raczynski, ESTRATIFICACION SOCIAL Y OPORTUNIDADES OCUPACIONALES, Seminario de CLACSO, Siglo Veintiuno Editores, México 1976.

cial; todo ello, en el grado que se considere como legítimo el movimiento de un individuo, en el grado en que se permita que los integrantes del estrato bajo compitan con los de estratos superiores.

Resulta evidente que los migrantes hacia los centros urbanos atraídos por las mejores posibilidades de encontrar un trabajo más estable y mejor remunerado o expelidos por las condiciones precarias del mercado de trabajo rural, no tienen más alternativas que emplearse en el sector informal a bajos niveles de remuneración y en actividades escasamente productivas.

Debe existir una estrecha vigilancia entre el nivel de empleo e ingresos en la agricultura tradicional, las posibilidades de empleo e ingresos en el sector informal urbano y el volumen y dirección de los movimientos migratorios; si el ingreso que obtienen los ocupados en el sector informal supera el percibido por los campesinos, habrá incentivos para migrar hacia los centros urbanos aumentando el número de subocupados en el sector informal y disminuyendo su ingreso promedio; la migración debería detenerse al menos en teoría, en el momento en que hubiese una relativa equiparación en la situación de los mercados de trabajo rural y urbano.

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 mayor un problema de subocupación urbana; en el caso de México, se observó que durante la última década se registró una acentuada movilidad de la población rural hacia la exterior y entre zonas rurales, no produciéndose sin embargo un proceso de metropolitanización en torno a las capitales como ha ocurrido en otros países de Latinoamérica, esto se debe a la escasa atracción ejercida por el mercado de trabajo, sobre la población rural que trae como consecuencia una mala situación de los ingresos en el sector informal.

Por otra parte, analizando las oportunidades --

ocupacionales de los migrantes y no migrantes y hasta que punto el origen social impone limitaciones a las oportunidades de ocupación; siendo el origen social, el que impone mayores obstáculos a los estratos bajos, conformado -- en su gran mayoría por trabajadores manuales no calificados; en tal sentido, se trata de determinar los factores que permitan salir de este estrato de migrantes y nativos. (38)

Encontramos que un origen bajo limita más a los migrantes que a los nativos; la información con que se -- cuenta, muestra que en la mayoría de las ciudades importantes de México, los migrantes se encuentran con mayor frecuencia que los nativos en el estrato social más bajo; desde luego, existe diferenciación de los migrantes según el tamaño de su lugar de nacimiento; así se observa, que mientras menor sea éste, mayor es el porcentaje de migrantes que se encontraría en el estrato inferior; estos resultados nos sugieren:

- 1.- Que en las grandes ciudades las oportunidades ocupacionales de los migrantes, aumentan en relación directa con el tamaño de su lugar de origen y que la supuesta desventaja ocupacional de los migrantes frente a -- los nativos, sólo es válida aparentemente -- para aquellos migrantes provenientes de núcleos de menos de 20 mil habitantes, los migrantes de lugares de mayor tamaño tienen -- las mismas oportunidades que los nativos y -- quizás más.
- 2.- Que en ciudades de tamaño intermedio, los -- migrantes de otras áreas urbanas, generalmente tienen más oportunidades que los nativos y sólo aquellos provenientes de áreas -- rurales, están en desventaja frente a los -- nativos.

---

(38) Dagmar Raczyński, ESTRATIFICACION SOCIAL Y OPORTUNIDADES OCUPACIONALES, Op. cit. p. 111.



- 3.- Que en las áreas rurales y pueblos pequeños (menos de 5 mil habitantes), los migrantes desde localidades de tamaño semejante tienen oportunidades similares que aquéllos -- provenientes de localidades de mayor tamaño, cuentan con oportunidades superiores a los nativos.
  
- 4.- En las ciudades intermedias las diferencias en oportunidades ocupacionales entre migrantes y nativos, tienen su expresión en las -- probabilidades diferenciales de descenso -- ocupacional; esto denota que, un origen social bajo es una limitante igualmente importante para nativos y migrantes. (39)

Si bien en términos generales, la influencia del origen social en los problemas ocupacionales tienen sus raíces en la baja escolaridad, capacitación para el trabajo y ausencia de hábitos de disciplina y organización laborales modernas, de quienes se hallan en los estratos -- más desfavorecidos.

#### 1.2.2. Movilidad vertical o por reemplazo.

La importancia que reviste el perfil de la pirámide ocupacional y las variaciones en éste para los procesos de movilidad vertical es fundamental, las oportunidades de ascenso y descenso social existentes se derivan a nivel inmediato de las características de la estructura ocupacional; pero, la estratificación ocupacional y sus transformaciones están estrechamente relacionados con las características del proceso de desarrollo que ha tenido el país; del cual forma parte la interrelación entre los-

---

(39) Dagmar Raczyński, ESTRATIFICACION SOCIAL Y OPORTUNIDADES OCUPACIONALES, Op. cit. pp. 112-113.

procesos de crecimiento, desplazamiento rural-urbano y cambio de actividades económicas de la población en la que, los nuevos sectores de la población cuya formación ha contribuido al proceso de desplazamiento rural-urbano no son absorbidos por el sector industrial, sino desplazados a los servicios y al sector terciario en general.

Un acercamiento más claro sobre la movilidad vertical, la encontramos con el estudio y análisis de la movilidad intergeneracional e intrageneracional:

a) MOVILIDAD INDIVIDUAL INTERGENERACIONAL:

El estudio de la movilidad intergeneracional y su relación con las oportunidades de empleo, consiste en distinguir entre las diversas probabilidades de ascenso y descenso de los individuos; en encuesta directa realizada en 1965-66 para la ciudad de México con padres de familia que estaban ubicados o estuvieron en diversas posiciones ocupacionales, se observan los siguientes efectos: los jefes de familia, estaban estratificados en un 68% en posiciones de carácter manual, de los cuales un 70% tenían alguna especialización en el trabajo y el restante 30% carente de ella; un 22% en posiciones no manuales de diversa responsabilidad y el 10% ubicado en posiciones calificadas de mayor responsabilidad y prestigio.

CUADRO No. 6

Posiciones ocupacionales de los jefes de familia entrevistados, por posiciones ocupacionales paternas.

En números absolutos

Posición ocupacional del entrevistado.	Posición ocupacional del padre						Total
	1 (alta)	2	3	4	5	6 (baja)	
1 (alta)	28	12	15	13	35	1	104
2	16	10	17	6	19	2	70
3	13	5	41	26	99	19	203
4	19	2	17	29	102	23	192
5	8	16	43	39	571	257	934
6 (baja)	2	1	9	3	129	169	313
T o t a l	86	46	142	116	955	471	1 816

F U E N T E :

Encuesta directa "Estratificación y movilidad en la ciudad de México" del Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M., 1965-1966 (tomada de Enrique Contreras Suárez, Movilidad individual y oportunidades de empleo en la ciudad de México, Seminario de CLACSO, Siglo veintiuno editores, México, 1976)

## CUADRO No. 7

Intensidad de la movilidad individual intergeneracional, según la edad - de los jefes de familia hombres.

(en % de los móviles)

Intensidad de la movilidad	Edades al momento de la entrevista					Total
	Hasta 30 años	31-40	41-50	51-60	61 y más	
<b>Descendente</b>						
1 paso	23	23	15	14	22	19
2 "	4	6	7	5	11	6
3 "	2	4	5	6	0	4
4 "	1	1	1	0	3	1
5 "	0	0	0	0	0	0
<b>T o t a l</b>	<b>30</b>	<b>34</b>	<b>28</b>	<b>25</b>	<b>36</b>	<b>30</b>
Base porcentual	(55)	(94)	(53)	(36)	(22)	(260)
<b>Ascendente</b>						
1 paso	52	43	41	49	33	45
2 "	12	15	18	13	20	15
3 "	3	4	8	8	10	6
4 "	1	1	1	0	3	1
5 "	0	0	0	0	0	0
<b>T o t a l</b>	<b>70</b>	<b>66</b>	<b>72</b>	<b>74</b>	<b>64</b>	<b>70</b>
Base porcentual	(131)	(185)	(137)	(104)	(39)	(596)
<b>T o t a l</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Base porcentual	(186)	(279)	(190)	(140)	(64)	(956)
Número de estables	(198)	(236)	(182)	(99)	(44)	(759)

F U E N T E : Encuesta directa "Estratificación y movilidad en ciudad de México", Op. cit. p. 123.

Al sumar las cifras absolutas diagonalmente, se puede observar que las probabilidades brutas de movilidad para toda la muestra son: un 46% de los encuestados mantuvo la misma posición estable, el 36% ascendió a una posición superior y el 18% descendió de posición para el conjunto de los hijos de padres con origen ocupacional estable, el 20% pudo ascender a algunas posiciones de carácter no manual, aunque grandes las diferencias entre los no especializados y los especializados, las probabilidades de ascenso a las posiciones no manuales equivalieron al 9% por los padres no especializados y el 27% para los hijos de padres especializados.

Las matrices de movilidad intergeneracional reflejan períodos cronológicos en procesos sólo parcialmente, puesto que las muestras de entrevistados que abarcan a individuos viejos, cuyos padres, pudieron haber ya muerto o encontrarse en ocaso de su vida activa, lo mismo que a individuos jóvenes cuyos padres pudieron haber formado parte teóricamente de la misma muestra de entrevistados, las generaciones pues, no son muestras ocupacionales estrictamente hablando, se requiere entonces separar a los entrevistados según sus edades.

Del análisis del cuadro 7 se desprende la intensidad de la movilidad intergeneracional, sea ascendente o descendente. Se observa que el porcentaje de ascensos es poco intenso: de 33% del total de individuos móviles; tanto que de 51 a 60 años, el porcentaje es de 40% y entre los de menos de 30 años de edad, es del 52% de todos los móviles. Estas regularidades, se observan más entre los jefes de familia del sexo masculino en el total de la muestra, puesto que entre los jefes de familia son distintas la estructura de edad, las causas por las que llegaron a jefaturar la familia y las causas de la movilidad vertical; así mismo en los datos se aprecian diferencias en la intensidad de las probabilidades de movilidad de hombres de edades avanzadas, en el resto de las edades disminuye la intensidad, pero aumenta la probabilidad de movilidad ascendente poco intensa. (40)

---

(40) Enrique Contreras Suárez, MOVILIDAD INDIVIDUAL Y OPORTUNIDADES DE EMPLEO EN LA CIUDAD DE MEXICO, Op. cit. pp. 125, 126, 127.

El quantum de movilidad vertical neta se da ante una creación de empleos mantenida constante; es decir, haciendo abstracción del efecto que se produce por la --- creación o aumento de los puestos de trabajo y contabilizando solamente los casos en que unos suben por otros que bajan.

b) MOVILIDAD INDIVIDUAL INTRAGENERACIONAL.

Una matriz de movilidad intrageneracional compara dos o más momentos de la vida ocupacional de un grupo de individuos, utilizando la misma jerarquización de ocupaciones; las alteraciones en las posiciones ocupacionales indican la dirección de la movilidad, si hay estabilidad en la posición o si hay ascensos o descensos de posiciones, pudiendo detectar también la intensidad de la misma según el número de posiciones escaladas desde el primer momento de la medición.

Para responder a la pregunta si la movilidad intrageneracional ha aumentado o disminuido recientemente - respecto de épocas pasadas, recurrimos al estudio de la - movilidad parcial, para salvar algunos problemas planteados por la extensión diferencial de la vida ocupacional - entre individuos de diversa edad, que no podían ser enfrentados por la movilidad intrageneracional total.

CUADRO No. 8

Posiciones ocupacionales actuales de los jefes de familia, por posiciones ocupacionales a los 21 años de edad.

Posición ocupacio nal actual.	Posición ocupacional a los 21 años de edad .						T o t a l
	1 (alta)	2	3	4	5	6 (baja)	
1 (alta)	(1)	46	16	7	1	0	4
2	(1)	24	11	5	2	0	3
3	(1)	15	47	20	6	4	11
4	(1)	12	9	26	7	6	11
5	(1)	3	16	36	77	56	53
6 (baja)	(0)	0	1	6	7	34	18
T O T A L	(5)	100	100	100	100	100	100
Bases porcentual		(33)	(153)	(273)	(452)	(682)	(1 589)

F U E N T E :

Encuesta directa, "Estratificación y movilidad en la ciudad de México",  
Op. cit. p. 130 .

Observando el cuadro 8, se obtienen los siguientes datos; la movilidad experimentada varía según la edad, simplemente porque se están comparando posiciones ocupacionales de dos momentos distintos, cuya separación temporal depende de la edad y de la consiguiente experiencia en el trabajo, a mayor edad, más probabilidades de ascenso y mayor probabilidad de que el individuo se movilice más intensamente. Además, hace falta determinar si los períodos biográficos presentan movilidades diferentes, ya que es posible pensar que la movilidad se dé especialmente entre los 21 y los 30 años de edad y que después de esa edad desciende la probabilidad de ascenso. De ello se desprende que la movilidad por períodos biográficos específicos, muestra un crecimiento en los primeros períodos, se estabiliza y luego decae, sin que sea posible establecer intervalos de edad muy precisos, 21 años, 30, 45, etc. como dispusimos; hemos comparado dos períodos biográficos en cuanto a la duración e intensidad de la movilidad, los cuales no tienen desgraciadamente la misma duración.



CUADRO No. 9

Movilidad en dos períodos biográficos, según edades en 1965-66 de los entrevistados y movilidad de los ocupantes de la posición baja (6) en porcentajes.

Dirección e intensidad de la movilidad	Menos de 30	31-40	41 y mas	Todas las edades	Movilidad entre 30 y 45 años. Mayores de -- 41 años.
Estables	58	65	70	65	75
Ascendentes	27	28	25	28	16
1 paso	16	19	18	19	12
2 pasos	5	7	6	7	3
3 pasos y más	6	2	1	2	1
Descendentes	15	7	5	7	9
1 paso	11	6	5	6	6
2 pasos	2	1	0	1	2
3 pasos y más	2	0	0	0	1
T o t a l	100	100	100	100	100
Base porcentual	(62)	(510)	(293)	(865)	(554)

Posición a los -- 30 años o a los -- 45 respectivamente	Menos de 30	31-40	41 y mas	todas las edades	Posición 6 a los 30. Mayores de -- 41 años.
Estables	48	58	63	60	75
Ascendentes					
1 paso	17	29	25	26	13
2 pasos	4	10	7	8	7
3 pasos	0	3	4	3	4
4 pasos	0	0	1	1	1
5 pasos	27	0	0	2	0
no contestó	4	0	0	0	0
T o t a l	100	100	100	100	100
Base porcentual	(29)	(218)	(298)	(545)	(100)

F U E N T E : Encuesta directa, "Estratificación y movilidad en la ciudad de México", Op. cit. p. 131

N O T A : Se eliminaron las no respuestas.

Comparando la movilidad con base en nuestro cuadro 9 de dos períodos biográficos, entre los 21 y los 30 años de edad, la estabilidad en la misma posición es del 65%, 10% más baja que en el segundo período, el porcentaje de ascendentes es de 28%, 12% más alto que en el segundo, y el porcentaje de descendentes es muy similar en ambos períodos; sin embargo la intensidad de la movilidad ascendente es relativamente más importante en el período entre 21 y 30 años.

En la segunda parte del cuadro, se observa la movilidad para los ocupantes de la posición ocupacional más baja en los años iniciales de ambos períodos biográficos; aquí las tendencias enunciadas en el párrafo anterior se hacen más claras.

La estabilidad en la posición es del 60% para el período de 21 a 30 años, 15% más baja que en el período 30 a 45 años, la intensidad de los ascensos es bastante similar en ambos períodos, esto significa que existe una tendencia de la movilidad ascendente a ser un poco mayor y más intensa en los primeros períodos de la biográfica ocupacional; es decir, durante la juventud y ello se acentúa más para las porciones ocupacionales bajas. (41)

Lo más importante que se debe destacar es la aparición de las oportunidades de movilidad, en los jefes de familia jóvenes en que grupos relativamente importantes pueden escalar varias posiciones, a la par que otros se ven obligados a descender.

---

(41) Enrique Contreras Suárez, MOVILIDAD INDIVIDUAL Y OPORTUNIDADES DE EMPLEO EN LA CIUDAD DE MEXICO, Op. cit. pp. 129, 130, 131, 132.

### 1.3. Aspectos Educativos de la Fuerza de Trabajo.

El sistema educativo, es una de las áreas de la política de desarrollo que con mayor intensidad sufre las presiones de la explosión demográfica que el país ha venido experimentando en los últimos tres decenios. Se le presentaron dos tipos principales de problemas: primero, atender una demanda global de servicios educativos cuyo crecimiento futuro era imprevisible y, segundo, preparar a la fuerza de trabajo que el desarrollo de las diversas actividades económicas del país requería.

En la actualidad, el panorama educativo del país presenta una serie de desequilibrios, desajustes o insatisfacciones que no contribuyen a resolver y ni siquiera a atenuar los problemas del empleo.

Las principales características que ofrece dicho panorama educativo son las siguientes:

- a) La demanda potencial de educación se encuentra insatisfecha todavía, en una proporción que aumenta conforme se avanza en los niveles del sistema educativo. En efecto, el grado de satisfacción de la demanda potencial era en 1970 de 66.5% en el nivel superior. Las diferencias entre las zonas urbanas y las rurales son verdaderamente dramáticas; baste mencionar que en el caso de la educación primaria rural el 75% de las escuelas imparten los primeros cuatro grados de enseñanza y prácticamente no existen instalaciones para los demás niveles educativos.
- b) La escasa satisfacción de la demanda en los niveles medio y superior, dió lugar a una pirámide educativa hipertrofiada en su base, con una gran masa de educandos que egresan del nivel elemental que prácticamente no tiene acceso, salvo una pequeña proporción, a

la educación media. Por ejemplo, de cada --- cien niños que ingresaron al primero de primaria en 1960 sólo 22.6% egresaron del sexto año, sólo 11.6% entraron a primero de secundaria, sólo 8.5% terminaron la secundaria, - sólo 4.3% ingresaron a preparatoria, sólo -- 3.9% la terminaron y únicamente el 3.5% in-- gresaron a la educación superior.

- c) El fenómeno anterior es reflejo tanto de la incapacidad financiera del Estado para atender la demanda, como el elevado costo de --- oportunidad que para las familias significativamente mantener a sus hijos en el sistema educati-- vo.  
Dada la aguda concentración del ingreso que priva en el país, la inmensa mayoría de las familias no puede permitirse el lujo de mantener a sus hijos en la escuela más allá del nivel primario y aún en este caso, muchas fa-- milias incorporan tempranamente a sus hijos en actividades que les proporcionen algún in-- greso.
- d) Por las características arriba mencionadas, - el sistema educativo tiende a ser fuertemente discriminatorio por regiones, pues entre más alta sea la proporción de población ru-- ral que tenga una región, menor será el grado en que el sistema educativo atiende a sus habitantes.
- e) Asimismo, el sistema educativo tiende a discriminar muy claramente entre las zonas y ac-- tividades de tipo urbano y de tipo rural, -- con lo cual se tiende a agudizar las diferen-- cias de productividad entre unas y otras, -- pues cuenta con dotaciones de capital humano totalmente desproporcionadas en favor de las actividades de tipo urbano.
- f) Es sintomático que las actividades que mos--

traron una más alta tasa de crecimiento de su producto en los últimos tiempos, fueron también aquéllas que cuentan con una dotación de recursos en términos de capital humano, más alta.

- g) Es sintomático también, que el sistema educativo aparenta ser fuertemente discriminatorio en la preparación de recursos humanos de nivel medio y, en vista de ello, el exagerado énfasis puesto en la educación superior, se presentan dos fenómenos; las empresas medianas y pequeñas no pueden contratar trabajadores con grado universitario y las empresas grandes tienden, al parecer, a utilizar a estos como técnicos de nivel medio.
- h) Una última característica fundamental del sistema educativo del país es que, dada sus deficiencias ya mencionadas, tiende a agudizar los diversos desequilibrios económicos y sociales existentes en el país. (42)

Por lo que hace a las relaciones del sistema educativo con el mercado de trabajo, en un análisis longitudinal (1960-70) se apreciaron los siguientes fenómenos:

- 1.- El nivel escolar de la población económicamente activa es cada vez más alto.
- 2.- Las posiciones ocupacionales que requieren mayores dosis de escolaridad, crecen más rápidamente que aquéllas que requieren menores dosis.

---

(42) Grupo Intersecretarial para el Estudio del Problema del Empleo, Op. cit. Cap. VI, pp.268-271.

CUADRO No. 10

POSICIONES OCUPACIONALES Y REQUERIMIENTOS ESCOLARES  
1960 - 1970

Años de escuela	Inventario final	Inventario ini- cial actualiza- do.	Nuevas plazas	% de incre- mento.
0	3 581 977	2 297 149	1 784 228	56
1 - 5	5 391 553	3 286 101	2 105 452	64
6 - 9	3 023 997	1 646 151	1 377 846	84
10 - 12	541 417	216 676	324 741	150
13 y más	416 113	163 201	252 912	155
T o t a l	12 955 057	7 609 278	5 345 779	

F U E N T E : Grupo Intersecretarial para el estudio del problema del Empleo  
(tomado del cap. VI p. 272 )

- 3.- La propensión del mercado de trabajo para absorber nuevos participantes aumenta en proporción al número de grados escolares cursados, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 11

ABSORCION DEL EGRESO ESCOLAR EN EL MERCADO DE TRABAJO  
1960 -- 1970

Años de Escolaridad	Coefficiente de absorción
1 a 5	36.5%
6 a 9	43.4%
10 a 12	71.8%
13 o más	72.7%

F U E N T E : Grupo Intersecretarial para el estudio  
del problema del Empleo.  
(tomado del capítulo VI p. 272)

Como consecuencia, los egresados con baja escolaridad difícilmente encuentran empleo, y los que cuentan con escolaridad mediana logran puestos para los que hace algunos años se requería una escolaridad baja.

Otra consecuencia, los empleadores tienden a elevar artificialmente los requisitos escolares correspondientes a las distintas ocupaciones. Esto hace que la tasa de reeditabilidad de las inversiones canalizadas hacia los niveles post-primarios del sistema educativo, sobre todo en las grandes ciudades, tienda a disminuir; y consecuentemente aumenta la presión de la demanda social, y se devalora aún más la escolaridad.

La política educativa deberá tener en lo sucesivo, objetivos sólidos a fin de lograr que los educandos de los diversos sectores de México, maximicen su capacidad de contribuir a incrementar la producción y la productividad, para que se consiga una efectiva redistribución del ingreso.

El objetivo básico de la estrategia debe ser: incrementar el ritmo de expansión del sistema escolar y modificar las pautas de distribución de oportunidades educativas entre estratos sociales, comunidades urbanas y rurales y regiones sociogeográficas. Con ello se lograrían las siguientes metas parciales:

- a) Incrementar la oferta educativa a estratos, comunidades y regiones de bajo nivel, en apoyo a las medidas de tipo económico tendientes a descentralizar la actividad económica y a desarrollar el sector rural y el sector urbano de tamaño medio.
- b) Mitigar la presión de la demanda social de educación en las zonas urbanas desarrolladas.
- c) Detener la devaluación educativa en las zonas urbanas más desarrolladas.



- d) Canalizar al desarrollo educativo recursos públicos adicionales con lo que se obtendría, un crecimiento de las aportaciones -- que han venido haciendo los distintos sectores que financian los gastos en este ramo. --  
(43)

Es imprescindible, por tanto, ensanchar la base de educación para la mayor parte de la población, dar un gran impulso a la formación de personal directivo, -- técnico y administrativo en sus distintos niveles, y ensanchar y mejorar los servicios encaminados a superar -- las deficiencias de grandes masas de trabajadores carentes de bases de escolaridad sistemática y de capacitación para el trabajo.

Sin olvidar que diversas instituciones están -- trabajando para tales efectos, puede decirse que hay -- cierta desatención en estas tareas tanto del lado gubernamental como de la iniciativa privada, pues así lo demuestran los escasos recursos que se aplican a la adaptación de la tecnología y al estudio de su relación con el desarrollo de la empresa y de la economía en su conjunto.

Sin embargo, aún queda una gran tarea educativa por realizar con respecto a los niños y adolescentes que en el presente hay que atender, así como en lo que atañe a la perspectiva futura; pero también, con respecto a la mejoría de la población adulta, la que en virtud de herencias negativas del pasado posee una escolaridad en extremo baja, fenómeno que continuará presente algún tiempo más.

De este modo, es necesario pensar en un mayor número de escuelas, de maestros e instalaciones para -- atender a todos los demandantes de enseñanza primaria y para ir logrando que cada vez mayores sectores de la población posean bases de educación general, además de proveer a la formación de personal técnico y de otra índole

---

(43) Grupo Intersecretarial para el Estudio del Problema del Empleo, Op. cit.

a nivel profesional y subprofesional. Pero así mismo, es una cuestión fundamental mejorar la eficiencia del sistema para lograr el óptimo aprovechamiento de los recursos asignados, los que en la actualidad se desperdician en -- buena parte por lo cual, el costo de la educación resulta innecesariamente elevado.

Lo que nos interesa subrayar es que, México todavía se encuentra en una fase en que el desarrollo masivo de las capacidades de la fuerza de trabajo presente, -- constituye un capítulo de gran significación, independientemente de los esfuerzos que se realicen en los planes a mediano y largo plazo en el sistema educativo en su conjunto, pues por más que estos constituyan la cuestión medular de la estrategia educativa, aquéllos representan, -- por lo pronto, un problema inmediato que es urgente enfrentar.

Entre los esfuerzos que se han realizado en México para atender estos problemas, cabe mencionar con fines meramente ilustrativos los siguientes, sin defecto de que algunos ya hayan sido superados.

- a) Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI) y otros programas de la Secretaría de Educación Pública.
- b) Centros de Adiestramiento Técnico y Capacitación para el trabajo, del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- c) Centros de capacitación para el trabajo rural (CECATR)
- d) Las brigadas de promoción agropecuaria.
- e) Extensionismo agrícola y otras actividades.

f) Plan Nacional de Adiestramiento Rápido para la Mano de Obra (ARMO)

g) Unidad coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento (UCECA)

Respecto a esta última que forma parte importante de la actual política de empleo, cabe considerar que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, sin perjuicio de continuar sus acciones tradicionales en el campo de las relaciones laborales, se ha proyectado en forma importante en la programación y promoción del empleo y de la capacitación, cuenta con mejores bases para fortalecer sus funciones de intermediación cuantitativa y cualitativa entre los empleadores y los trabajadores.

Por lo pronto, la creación y funcionamiento de la Comisión Consultiva del Empleo y el Grupo Intersecretarial para el estudio del problema del Empleo, constituyen importantes instrumentos de planeación indicativa del empleo, en los cuales, toca un papel muy importante a dicha Secretaría.

Dentro de este marco, se encuentra el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento que tiene los siguientes objetivos:

- 1.- Estudiar y promover la generación de empleos.
- 2.- Promover y supervisar la colocación de los trabajadores.
- 3.- Organizar, promover y supervisar la capacitación y adiestramiento de los trabajadores y
- 4.- Registrar las constancias de habilidades laborales.

Dicho servicio está a cargo de la mencionada Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestra-

miento (UCECA), que funciona como organismo desconcentrado, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Esto ocurre en un cauce en que, habiendo sido elevado a rango constitucional, en enero de 1978, el derecho de los trabajadores a recibir capacitación y adiestramiento por parte de sus patrones, las reformas a la Ley Federal del Trabajo, confieren a la Secretaría citada, a través de la UCECA, amplias facultades, en coordinación con los organismos y sectores idóneos, en materia de acciones relativas a la expansión de la oportunidad ocupacional, de intermediación entre la oferta y demanda de trabajo y adecuación entre las calificaciones de la fuerza de trabajo y las exigencias del aparato productivo y, en general, de mejoramiento en la utilización y las calidades de los recursos humanos.

## 2. EL PROBLEMA OCUPACIONAL POR SECTORES DE LA ECONOMIA.

El rasgo más característico del proceso de desarrollo de México en las últimas décadas es el escaso ritmo de creación de puestos de trabajo productivo; el modelo de industrialización seguido basado principalmente en la sustitución de importaciones, permitió alcanzar en general, un ritmo aceptable de crecimiento del producto, que no se tradujo, en una expansión correctiva en las oportunidades de empleo productivo.

Las causas de este comportamiento son conocidas; en primer lugar, los sectores productivos urbanos, se han instalado para atender un mercado de bienes de consumo pequeño y altamente diversificado; dichas características de mercado, son el resultado de una estructura del ingreso concentrada y llevan aparejados problemas en la eficiencia productiva; en segundo lugar, gran parte de la industria del país, surgió en un período de expansión de las grandes empresas a nivel mundial y por lo tanto, se establecieron con grandes ventajas, por la tecnología utilizada; en tercer lugar, el progreso técnico se caracterizó por ahorrar tanto capital como mano de obra, pero los ahorros en este último factor fueron más significativos.

La estructura del mercado que se generó, presentó por lo general características oligopólicas, lo que reforzó el patrón de concentración del ingreso; estas mismas características determinaron que la instalación de nuevos sectores o la ampliación de los existentes generaran ondas de modernización tecnológica en la estructura productiva, obteniendo apreciables logros en términos de una mayor productividad, pero restringiendo el crecimiento de la ocupación productiva.

Cerca de cuarenta años de vida económica del país se han ubicado, de hecho dentro de esta estrategia, sin que los resultados hayan sido los que con optimismo se esperaban, ya que varios factores derivados de la misma forma de crecer, lo impidieron.

La política económica en estas últimas décadas enfocada fundamentalmente a alentar la expansión económica, no incluyó acciones específicas bien definidas, en materia de empleo, ello apoyó la consolidación de un esquema en el que se fueron acumulando problemas de insuficiencia de oportunidades de participación productiva y de acceso a satisfactores básicos para la mayoría de la población.

Así pues, como el camino seguido en el proceso de industrialización no tomó en cuenta los elementos negativos que arrastra un crecimiento apoyado en el ahorro y en el progreso tecnológico exterior, los logros internos se presentaron en forma desequilibrada y con un grado inconveniente de heterogeneidad, en los distintos ámbitos geográficos, sociales y en los sectores principales de la actividad económica.

Este modelo de desarrollo, trajo como consecuencia sobre la estructura heterogénea del aparato productivo y las características del empleo, los actuales problemas ocupacionales que enfrenta el país, como veremos al analizar la estructura del empleo en cada uno de los sectores de la actividad económica. (44)

(44) PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO 1980/82, Comisión Consultiva del Empleo, Op. cit., Vol. I.

## 2.1. Sector Primario.

Dentro del sector primario quedan comprendidas las actividades agropecuarias (agricultura, ganadería, -- silvicultura, caza y pesca) y las industrias extractivas (minería, petróleo y gas); en este sector, se localiza el conglomerado más importante de población económicamente activa. Esta característica le confiere una importancia fundamental en el estudio ocupacional, considerando que en México la mayor parte de la población vive en condiciones de subsistencia precaria.

La población ocupada en conjunto por el sector primario fue en 1950 de 4.9 millones y aumentó a 5.4 millones para 1970, significando una tasa media anual de -- 0.4%; esto es, un aumento absoluto de 453 mil personas, -- lo que equivale a que, el conjunto de las actividades primarias hayan absorbido un promedio anual de 22635 trabajadores durante los veinte años comprendidos en el período 1950-1970.

El escaso crecimiento del empleo en el sector primario se presenta con mayor claridad en las actividades agropecuarias, que de un 58% del empleo total en la economía en 1950 pasaron a poco menos de 40% en 1970, significando ello una tasa media anual de crecimiento en la absorción por parte de las actividades extractivas fue de 3.1% de 1950 a 1970, gracias al ritmo de expansión que experimentó la industria petrolera.

Para entender con claridad el problema ocupacional de las actividades primarias, es conveniente distinguirlas en tres tipos principales, atendiendo a criterios de productividad, localización y tamaño de las explotaciones; estos son: Moderno, Tradicional y Ocupación marginal.

**MODERNO:** Comprende principalmente en el caso de las actividades extractivas, a la industria petrolera y las grandes empresas mineras; en el caso de la agricultura a las empresas agrícolas de los distritos de riego; en el caso de la ganadería a las empresas ganaderas de gran tamaño en las zonas húmedas con altos índices de agostadero y en el caso de la silvicultura, a las empresas forestales organizadas con grandes áreas de explotación.

TRADICIONAL: Comprende a las personas cuyo trabajo aún puede considerarse productivo, que están ocupados durante casi todo el año, pero que disponen de dotaciones de factores productivos muy reducidas.

OCUPACION MARGINAL: Constituido por trabajadores del campo, carentes de tierra tan poco productiva o tan limitada en superficie que sólo encuentran empleo durante parte del año.

La distinción anterior entre áreas moderna, tradicional y marginal de las actividades primarias que en lo fundamental corresponde a grados de adelanto técnico y a dotaciones relativas de factores productivos, es de gran importancia porque la ubicación de la fuerza de trabajo entre los tres distintos tipos de actividades determina la morfología de la distribución de oportunidades de empleo, de niveles de productividad por hombre y por consiguiente, de ingreso entre los distintos integrantes de la fuerza de trabajo en las áreas rurales.(45)

#### 2.1.1. Subsector agropecuario.

La más aguda expresión del problema ocupacional y pobreza se encuentra en las actividades agropecuarias, a pesar de que durante cuarenta años se ha llevado a cabo una política de inversión en el campo, ésta se ha concentrado en la creación de una estructura productiva moderna en unas cuantas zonas; por ello, el problema ocupacional en el sector agropecuario tiene características sumamente dispares.

En 1970 había en el país 5.2 millones de personas empleadas en este sector; la cifra real, sin embargo, puede haber sido hasta un millón más alta. Esto explica que durante el período 1950-1970, la fuerza de trabajo en este sector, creció poco más de un cinco por ciento, lo -

---

(45) GRUPO INTERSECRETARIAL PARA EL ESTUDIO DEL PROBLEMA DEL EMPLEO, Op. cit., pp. 36 y 37.

cual significa apenas un incremento anual de 0.4%; es decir, la cifra absoluta pasó de 4.9 millones en 1950 a poco más de 5.2 millones en 1970.

Esto significa, que bajo las condiciones tradicionales, la agricultura es ya incapaz de absorber una mayor fuerza de trabajo, pues en las regiones donde predomina el minifundio, la dotación de tierra por campesino es de por sí, insuficiente para dar más empleo; por otro lado, en las regiones de agricultura moderna la creación de empleos en relación a las inversiones realizadas es sumamente baja. De las nueve regiones del país, en el período 1950-1970 la fuerza de trabajo se incrementó únicamente - en las regiones Noroeste, la del Golfo y la del Sur; en las dos primeras se debió al atractivo económico de la agricultura; en la Sur (comprende los estados de Guerrero, Oaxaca y Chiapas), el incremento de la fuerza de trabajo rural no parece haber encontrado oportunidades adecuadas de empleo; en las otras regiones, la fuerza de trabajo agropecuario permaneció más o menos constante o con ligeras disminuciones durante el período de veinte años.

Durante los últimos veinte años la fuerza de trabajo en este sector casi no se incrementó; sin embargo todavía en algunas regiones representa una proporción muy importante dentro de su estructura ocupacional; la proporción es de 55% en la región Centro-Sur, de 60% en la Sur, de 54% en la Golfo y de 53% en la región de la Península de Yucatán; en el Noroeste, el Norte, el Pacífico y el Centro esta proporción es inferior al 45%.

De 1950 a 1970 el sector agropecuario ha experimentado el crecimiento más lento de la economía. El producto interno durante ese período, aumentó a una tasa media de 4.1% anual y su participación en el PIB nacional descendió de 18% en 1950 a 12% en 1970; estos resultados reflejan en gran medida, el comportamiento que registró la agricultura.



CUADRO No. 12

COMPORTAMIENTO DE LA AGRICULTURA Y SU PARTICIPACION EN EL PIB

1950 - 1970

	Producto interno del sector agropecuario (millones de pesos - de 1960)		Estructura (%)		Tasa de crecimiento medio anual (%)	
	1950	1970	1950	1970	50-60	60-70
TOTAL	15 442	34 535	100.0	100.0	4.5	4.1
Agricultura	10 176	21 140	65.8	61.2	3.8	3.7
Ganadería	4 042	11 848	26.2	34.3	7.0	5.5
Silvicultura	992	1 149	6.4	3.3	- 1.2	0.7
Pesca	242	398	1.6	1.2	3.2	2.5

F U E R T E : Grupo Intersecretarial para el estudio del problema del Empleo, México, 1973.

La ocupación del sector agropecuario a su vez, sólo logró aumentar a un ritmo medio anual de 0.4% de 1950-1970, debido entre otras causas, a la expulsión de trabajadores agrícolas durante este período.

El crecimiento del producto agrícola, de 1950 a 1970 en términos reales fue de 3.7% en promedio anual; dicha tasa resulta notoriamente baja si recordamos que la agricultura del país tiene que enfrentar la creciente demanda de alimentos, en una población que crece a un ritmo medio anual de 3.4% y de materias primas de un sector manufacturero que aumenta su producto en 8.9% cada año; así mismo, juega un papel muy importante en la composición de la oferta de exportaciones; en 1970, el 40% de las ventas totales al exterior, fueron productos agropecuarios.(46)

---

(46) GRUPO INTERSECRETARIAL PARA EL ESTUDIO DEL PROBLEMA DEL EMPLEO, Op. cit., pp. 38-43.

COMPOSICIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO DEL SECTOR AGROPECUARIO  
1950 - 1969

	Fuerza de trabajo		Estructura (%)		Variaciones absolutas 1950-1969	Tasa de crecimiento medio anual 50-69
	1950	1969	1950	1969		
Sector agropecuario	4 823 901	5 103 519	100.0	100.0	279 618	0.30
Agricultura	4 677 943	4 641 593	96.97	90.94	- 36 350	- 0.04
Ganadería	90 897	172 738	1.88	3.38	81 841	3.44
Avicultura	*	22 737		0.45	- - - -	- - - -
Silvicultura	37 884	74 574	0.77	1.46	36 690	3.63
Pesca	*	13 016		0.26	- - - -	- - - -
Otras	55 061 (1)	53 435 (2)	1.14	1.05	- 1 626	- 0.03
Insuficientemente Especificados	*	125 380	- - -	- - -	- - - -	- - - -

(1) Incluye todas las demás actividades agropecuarias.

(2) Incluye diferentes combinaciones de actividades agropecuarias.

(\*) Datos no disponibles

F U E N T E: VII y IX Censos de Población C.G.S.M.I.C. (Tomados del Grupo Intersecretarial para el estudio del problema del Empleo, México, 1973.)

De acuerdo con los datos del cuadro N° 13 se observa que, de 1950 a 1969, la población agrícola descendió a una tasa media de 0.04% anual, porque en 1969 había 4.6 millones de personas ocupadas en labores agrícolas; - aún cuando dentro del proceso de desarrollo económico, cabe esperar una disminución del volumen de ocupación derivado de aumentos de la productividad y de la generación - de empleos en los sectores no agrícolas, este no ha sido el proceso observado en nuestro país.

Otros renglones del sector agropecuario, particularmente la ganadería y la silvicultura, cuyos niveles de productividad son más elevados que los de la agricultura, sólo han asimilado una parte pequeña de la oferta de la fuerza de trabajo de las áreas rurales; ante esa incapacidad del sector agropecuario para crear fuentes de trabajo remuneradas adecuadamente y el acelerado crecimiento demográfico, la migración hacia lugares que ofrezcan mejores posibilidades ha sido la respuesta.

Los bajos niveles de productividad y el alto -- grado de subempleo que caracterizan al sector agropecuario, quedan de manifiesto al comparar las estructuras de producción y empleo. En 1970, el producto interno del sector agropecuario aportó el 11.6% de PIB nacional; en cambio, tenía el 39.6% de la fuerza de trabajo del país; el producto por hombre ocupado, que en 1970 fue de 6 630 pesos, resultó inferior al promedio nacional en poco más de tres veces; por ello, su crecimiento comparado con el de otros sectores es elevado; de 1950 a 1970, aumentó a una tasa promedio de 3.7% anual.

La tenencia de la tierra, el parvifundismo, la gran extensión de superficies temporales, así como el - cuadro tecnológico, se han sumado al acelerado crecimiento demográfico para determinar los bajos niveles de productividad agrícola; en 1970, el producto por hombre ocupado en labores agrícolas fue de 4 350 pesos, a precios - de 1960, siendo el más bajo de todo el sector agropecuario; sin embargo, la tasa de crecimiento de la productividad es elevada 3.7% promedio anual de 1950-1970, debido - principalmente al descenso experimentado en la ocupación. Sólo un 6% de la fuerza de trabajo se encuentra ligado a

las actividades modernas del sector, mismas que están -- orientadas en un porcentaje elevado a la satisfacción de la demanda externa de productos agrícolas.

### 2.1.2. Subsector industrias extractivas.

La minería y la industria petrolera se caracterizan por tener una tecnología avanzada, un grado alto de productividad y proporcionar empleo remunerativo a contingentes importantes de la población; sin embargo, el papel que han desempeñado en la absorción de mano de obra ha sido limitado.

La industria extractiva, incluidos el petróleo y el gas, proporcionó ocupación a aproximadamente 182 mil personas en 1970; la tasa de absorción media anual de mano de obra en esta industria fue, de 3.3% durante el período 1950 a 1970. En conjunto, el contingente de trabajadores que empleó sólo representó el 1.5% del total de la población económicamente activa del país en 1969.

En los últimos años la producción minera ha venido creciendo a un ritmo muy lento, debido a las severas fluctuaciones de la demanda externa derivadas de las variaciones impredecibles en la cotización de sus productos; la estructura poco flexible de la producción no le permite adaptarse a esos cambios oportunamente.

En 1969, la minería sólo dió ocupación a poco más de 95 mil personas, las que sólo representaron el -- 0.7% de la fuerza de trabajo total. Las principales características ocupacionales de este sector consisten en que ocupa fundamentalmente a personas del sexo masculino, -- 94.1%, con niveles de escolaridad ligeramente más bajos -- que el promedio de los ocupados en toda la economía, pero con niveles de ingreso ligeramente por arriba que el promedio nacional. La comparación de las dos últimas características parece indicar que en la minería, la capacitación de la fuerza de trabajo en el proceso productivo, aunado a su fuerza sindical, le permite alcanzar una posi--

ción ventajosa en el momento de negociar su nivel de ingreso. (47)

---

(47) GRUPO INTERSECRETARIAL PARA EL ESTUDIO DEL PROBLEMA DEL EMPLEO, Op. cit., pp. 47-49.

CUADRO No. 14

FUERZA DE TRABAJO DEL SECTOR PRIMARIO  
1970

Rama de actividad	Total FEA	MODERNA	TRADICIONAL	MARGINAL
Sector primario	5 388 500	490 353	1 902 140	2 996 006
A) Agropecuario	5 205 291	327 933	1 879 110	2 998 247
B) Industrias extrac- tivas	183 209	157 926	25 283	
- Minería	96 552	71 352	25 200	
- Petróleo	86 657	86 106		

F U E N T E : Grupo Intersecretarial para el estudio del problema del Empleo,  
México, 1973.

CUADRO No. 15

FUERZA DE TRABAJO DEL SECTOR PRIMARIO  
(Datos de 1950, 1960, 1970)

Rama de actividad	Total PEA (miles de personas)			Estructura porcentual (%)			Tasas de crecimiento anual - (%)		
	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1950-60	1960-70	1950-70
Total nacional	8 295.6	11 275.4	13 181.3	100.0	100.0	100.0	3.1	1.6	2.3
Total sector - primario	4 935.8	6 235.3	5 388.5	59.5	55.3	40.9	2.4	- 1.5	0.4
Subsector agro pecuario.	4 836.3	6 088.7	5 206.6	58.3	54.0	39.5	2.3	- 1.6	0.4
Subsector Ind. extractivas.	99.5	146.6	181.9	1.2	1.3	1.4	4.0	2.2	3.1

F U E N T E : Grupo Intersecretarial para el estudio del problema del Empleo, México, 1973.



CUADRO No. 16

PRODUCTO INTERNO BRUTO DEL SECTOR PRIMARIO  
( millones de pesos de 1960 )

Rama de Actividad	P I B			Estructura porcentual			Tasa media de crecimiento anual ( % )		
	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1950-60	1960-70	1950-70
Total nacional	86 973	150 511	296 600	100.0	100.0	100.0	5.6	7.0	6.3
Total sector - primario.	18 601	31 365	49 443	21.4	20.8	16.7	5.4	4.7	5.0
Subsector agro- pecuario.	15 442	23 970	34 535	17.8	15.9	11.6	4.5	3.8	4.1
Subsector Ind. extractivas.	3 159	7 395	14 908	3.6	4.9	5.0	8.9	7.3	8.1

87

F U E N T E: Grupo Intersecretarial para el estudio del problema del Empleo, México, 1973

## 2.2. Sector Secundario.

Dentro del Sector secundario están comprendidas las actividades de manufacturas, construcción y electricidad; este sector empleaba en 1970, alrededor de tres millones de personas; durante el período 1950-1970 fue este sector el que registró la tasa de crecimiento de mano de obra más elevado, 4.7% anual, contra 4.1% en el sector terciario y 0.4% en sector primario.

El volumen de producción del sector también registró un comportamiento más dinámico durante el mismo período, de 1950-1970 creció en términos reales a un promedio anual de 7.7%, en tanto que el sector terciario registró una tasa de 6.2% y el primario 4.8%. La aportación al PIB, a su vez, pasó de un 23% en 1950 a un 29% en 1970.

El sector manufacturero tiene niveles aceptables de productividad; sin embargo, su papel en la absorción de mano de obra es todavía limitado, dada la magnitud del incremento anual en la fuerza de trabajo. Este sector emplea 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 substancial esta proporción se podría incrementar en un margen relativamente bajo. Ahora bien, aún suponiendo que se pueda mantener el ritmo de crecimiento del empleo de la última década -lo cual parece poco probable- dadas las características tecnológicas de la expansión de la industria moderna-, las manufacturas podrían absorber sólo a una pequeña parte del incremento de la fuerza de trabajo.

De 1950 a 1970, la ocupación industrial avanzó a un ritmo medio anual de 4.7% pasando de 979000 personas en 1950 a 2400,000 en 1970; esto significó una incorporación promedio de 52000 personas cada año de 1950 a 1960 y de 90000 anuales en 1960-1970, volumen muy pobre si se considera que una estimación conservadora señala la necesidad de crear un promedio alrededor de 600 mil nuevos empleos cada año, --

sólo para absorber el incremento neto de la fuerza de trabajo.

Frente a esa incapacidad para generar fuentes de trabajo hay otros 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 del tiempo dicha planta industrial se ha ampliado y modernizado sin romper la estrecha dependencia tecnológica del exterior.

Los problemas relativos a la tecnología cobran singular importancia en el sector industrial porque, es en él donde la modernización y el cambio tecnológico se dan con mayor celeridad, y porque la investigación científica y tecnológica que se realiza en México es pobre; las formas que ha observado la transferencia de tecnología, así como la ausencia de una política tecnológica, han determinado la gestación del llamado "dualismo" económico y el estado que guarda el empleo industrial.

Aunque este supuesto "dualismo" constituye en realidad un único proceso, descriptivamente consistente en la existencia simultánea dentro de una industria, tanto de empresas grandes y modernas como de las que son de tipo artesanal; sin embargo, la tendencia hacia un mayor desarrollo de las empresas grandes y hacia un estancamiento de las unidades pequeñas, parece haberse agudizado. Las ramas donde la importancia del sector tradicional es mayor son las productoras de bienes de consumo; en particular, las de molienda de trigo y maíz, textiles y vestuario; en tanto que, en otras actividades como las productoras de bienes de capital, la importancia del sector tradicional es casi nula, pues la mayor parte de la producción proviene de empresas grandes y modernas. Estas, se caracterizan por su mayor utilización de capital por trabajador, el uso de procesos más complejos y mejores formas de organización y administración; la productividad de todos los factores tomados en conjunto a menudo es baja en las grandes empresas y sólo obtienen elevadas utilidades a merced al alto grado de protección arancelaria y fiscal que reciben.

El sector tradicional de la industria manufacturera está compuesto por pequeñas industrias, talleres artesanales y por un número significativo de personas que trabajan por su cuenta; de estos últimos alrededor de 306 mil personas, y esto es, el 14% de la ocupación manufacturera, trabajan por su cuenta y en negocios familiares sin retribución; en este sector tradicional, las remuneraciones y la inversión por hombre ocupado tienen niveles muy bajos y los procesos tecnológicos son simples, su tasa de crecimiento es baja, lo que limita además de creación de empleos.

#### 2.2.1. Producción y absorción de mano de obra.

El desarrollo industrial de México ha estado -- apoyado en un proceso de sustitución de importaciones; -- sin embargo, en años recientes parece haber llegado a su límite este proceso en la producción de bienes de consumo; en cambio, los bienes intermedios se enfrentan a una demanda creciente y la producción de bienes de capital se encuentra en una etapa naciente; es entonces cierto que, -- el aparato productivo ha estado orientado básicamente al consumo, como se observa en el cuadro 17.

CUADRO No. 17

ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION Y DE LA FUERZA DE TRABAJO EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA  
1960 - 1970

	Fuerza de Trabajo		Producción	
	1960	1970	1960	1970
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0
I.- Bienes de consumo no duraderos.	63.8	54.4	63.5	48.4
II.- Bienes intermedios.	23.7	27.7	27.2	32.9
III.- Bienes de consumo duradero y de capi tal.	12.6	17.9	11.5	18.7

F U E N T E : Grupo Intersecretarial para el estudio del problema del Empleo,  
México, 1973.

Los datos reflejados en el cuadro anterior, son significativos; puesto que nos permiten comparar con los países capitalistas desarrollados; en ellos, la producción de bienes de consumo no duraderos representa el 34% de la producción total; los bienes intermedios el 28% y los de consumo duraderos y de capital el 38%.

CUADRO No. 18

CLASIFICACION DE LAS INDUSTRIAS MANUFACTURERAS DE ACUERDO CON SUS NIVELES DE OCUPACION  
(ordenamiento decreciente)

Ocupación alta entre 140 y 370 mil trabajadores.	Ocupación media entre 70 y 99 mil trabajadores.	Ocupación baja entre 20 y 45 mil trabajadores.
1.- Productos alimenticios	7.- Maquinaria y aparatos eléctricos	12.- Papel y sus derivados.
2.- Calzado y prendas de vestir.	8.- Bebidas y tabaco.	13.- Hule y sus derivados
3.- Madera y corcho.	9.- Metálicas básicas	14.- Cuero y conexos.
4.- Productos químicos	10.- Imprenta y editorial.	15.- Maquinaria no eléctrica.
5.- Productos minerales no metálicos.	11.- Construcción de automoviles y equipo de transporte.	
6.- Textiles.		

F U E N T E : Grupo Intersecretarial para el estudio del problema del Empleo, México, 1973.

Por otra parte, la mayor parte de las ramas con elevado volumen de ocupación fueron las que registraron las tasas de absorción más bajas durante el período 1960-1970; en particular dos de ellas, productos alimenticios y textiles, presentaron reducciones de mano de obra en ese período; estos fenómenos se presentaron en el caso de la industria alimenticia, por la asimilación de esos tipos de plantas por parte de grandes y modernas empresas con un elevado índice tecnológico; en el caso de la industria textil, problemas laborales, obsolescencia tecnológica y cambios en la demanda, que dieron lugar no sólo al despido de trabajadores, sino que inclusive al cierre de plantas textiles.

Las ramas industriales que registraron las tasas de absorción de mano de obra más elevado durante el período 1960-1970 fueron las de maquinaria, equipo eléctrico y equipo electrónico, la de vehículos automóviles, equipo de transporte y sus partes, la de productos químicos y las metálicas básicas; estas industrias utilizan tecnologías modernas y en donde el volumen de empleo ha crecido por la dinámica expansión de la demanda de esos productos. (48)

### 2.2.2. Productividad.

En la década 1960-1970, la producción por trabajador en manufacturas se incrementó, en promedio, a un ritmo anual del 4.0%; como se observa en el Cuadro 19.

---

(48) GRUPO INTERSECRETARIAL PARA EL ESTUDIO DEL PROBLEMA DEL EMPLEO, Ibidem, pp. 59-62.



CUADRO No. 19

PRODUCCION, ABSORCION DE MANO DE OBRA Y PRODUCTIVIDAD  
1960 - 1970

	Producción	Tasa de crecimiento anual Fuerza de trabajo industrial	Productividad (2)
Total (1)	8.9	4.9	4.0
I.- Bienes de consumo no duraderos.	6.8	2.6	4.2
II.- Bienes intermedios	10.4	6.2	4.2
III.- Bienes de consumo duraderos y de ca- pital.	15.0	8.6	6.4

F U E N T E : Grupo Intersecretarial para el estudio del problema del Empleo, México, 1973

(1) Producción a precios de 1960.

(2) Tasa resultante de la diferencia entre el crecimiento medio de la producción y el crecimiento medio de la fuerza de trabajo ocupada.

Con la simple observación del cuadro anterior, se deduce que las industrias de bienes de consumo duradero y de capital fueron las más dinámicas durante la década de estudio, lo cual reflejan la relación entre el dinamismo de una industria y los incrementos en el producto por hombre ocupado; esto se debe básicamente a que en estas industrias, constantemente se están adaptando las más modernas innovaciones, lo cual da como resultado una mayor producción por trabajador.

No obstante y, a pesar de que con una mayor inversión por hombre ocupado se ha obtenido un mayor producto, los factores de la producción, tomados en conjunto, se han utilizado deficientemente; esto quiere decir que, el incremento de la productividad global, se debe en sus dos terceras partes al uso de una mayor cantidad de los factores capital y trabajo y una tercera parte se debe a una eficiente combinación de los mismos; es de gran importancia advertir esto, ya que en los países avanzados las proporciones se encuentran invertidas totalmente.

De lo anterior se deriva la opinión de que las políticas de desarrollo industrial, han promovido el uso ineficiente de los factores de la producción, al no condicionar el otorgamiento de estímulos al logro de una mayor eficiencia.

### 2.2.3. Empleo y producción.

Un índice adecuado para medir la capacidad de creación de empleos es la elasticidad de ocupación, con relación al producto; esto quiere decir, la proporción que se eleva el empleo por cada incremento porcentual en la producción. Si el empleo y el producto crecieran al mismo ritmo, el valor del índice sería 1.0; sin embargo, y normalmente el crecimiento del empleo es más lento, el valor del índice por consecuencia es menor a la unidad.

Se observó, que durante la década 1960-1970, la elasticidad del empleo respecto del producto en las industrias de bienes de consumo fue de 0.38; para las que pro-

ducen bienes intermedios fue de 0.60 y para los de bienes de capital fue de 0.57; el promedio general para el sector industrial fue de 0.55, debido a la preponderancia en la producción de bienes intermedios y de capital durante esa década; de allí que, las mayores posibilidades de creación de empleos como resultado de mayores niveles de producción se encuentran en la producción de bienes intermedios y de capital. Por otra parte, si se considera que muchas de estas actividades presentan efectos multiplicadores en materia de empleo, al producir con materias primas y bienes de capital obtenidos en el país ello constituirá la mejor forma de generar trabajo, además de que contribuiría por este conducto a aliviar nuestra balanza comercial.

En suma, para lograr un crecimiento más dinámico de la ocupación industrial y un desarrollo tecnológico acorde con la necesidad de crear mayores volúmenes de ocupación, es necesario promover la producción de bienes intermedios y de capital; además, es también necesario lograr una mayor eficiencia del sector industrial, pues los incrementos en la productividad de los factores en conjunto fueron sumamente lentos durante la década pasada. Siendo la política proteccionista un elemento clave al respecto, serán por tanto necesarias, una serie de modificaciones y rectificaciones. (49)

### 2.3. Sector Terciario.

El sector terciario incluye al comercio, servicios, transporte, comunicaciones y gobierno; este sector, ha desempeñado un papel relevante en la generación del producto interno bruto y de empleo.

Por lo que toca al primero, en el período 1950-1970 su participación se ha mantenido por arriba del 50 por ciento, registrando una tasa de crecimiento medio anual de 6.3%. En relación al empleo de acuerdo a cifras disponibles en 1969, este sector ocupa 3.9 millones de personas, equivalente al 30% de la población ocupada del

(49) ILPES, CONSIDERACIONES SOBRE OCUPACION INDUSTRIAL, Serie 11, N°8, 1969 (Tomada del Grupo Intersecretarial para el estudio del problema del Empleo, Op.Cit)

país; sin embargo, gran parte de la subocupación urbana se encuentra en este sector, por lo que la tasa de incremento en su ocupación 4.09% anual de 1950 a 1970, refleja en gran parte el problema ocupacional urbano. (50)

En el Cuadro 20, se presenta la población económicamente activa en el sector terciario; se puede apreciar que la tasa de crecimiento más elevada corresponde a los servicios, mientras que la tasa relativa a comercio fue menor durante la última década.

---

(50) GRUPO INTERSECRETARIAL PARA EL ESTUDIO DEL PROBLEMA DEL EMPLEO, Ibidem, p. 73.

CUADRO 20

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN EL SECTOR TERCIARIO  
1950 - 1970

	Miles de personas			Estructura porcentual			Tasa media de crecimiento anual		
	1950	1960	1970	1950	1960	1970	1950-60	1960-70	1950-70
Sector terciario	1775.2	2954.2	3956.8	100.0	100.0	100.0	5.2	3.0	4.1
Comercio	668.5	1071.2	1215.3	38.8	36.3	30.7	4.5	1.3	2.9
Transportes	207.4	360.8	374.3	11.7	12.2	9.5	5.7	0.4	3.0
Servicios (1)	879.3	1522.2	2 367.2	49.5	51.5	59.8	5.6	4.5	5.1

F U E N T E : VII, VIII Y IX Censos Generales de Población. (tomada del Grupo Intersecretarial para el estudio del Empleo, México, 1973.)

(1) Incluye gobierno y Comunicaciones. Excluye servicios de reparación.

El crecimiento del sector terciario moderno ha estado asociado principalmente a la expansión de los grandes centros urbanos, a la elasticidad ingreso de la demanda por servicios modernos, al crecimiento del sistema bancario, al turismo y a la demanda industrial; por otro lado, el incremento de la ocupación en el sector tradicional ha estado condicionado por el rápido crecimiento natural de la fuerza de trabajo urbana y la creciente corriente migratoria del campo a las ciudades, junto con el insuficiente crecimiento de las oportunidades de empleo productivo en la industria y otras actividades modernas.

En este sector se encuentra un volumen considerable de personas que trabajan por su propia cuenta, un gran número que laboran sin retribución en negocios familiares, un porcentaje elevado de población femenina y un número significativo de personas que no han podido encontrar acomodo en ocupaciones de mayor productividad.

Con el propósito de destacar las características más relevantes que presenta la ocupación en las actividades que componen al sector terciario, se expondrán a continuación cada una de ellas.

#### 2.3.1. El comercio.

La actividad comercial se ha desarrollado en forma desorganizada, caótica y espontánea. El aparato comercial se ha convertido en un factor de distorsión del sistema de precios y, al mismo tiempo, en un camino más hacia una mayor concentración de la riqueza. Cabe pues, señalar que en 1950, por cada peso gastado en la adquisición de bienes agropecuarios e industriales 63.3 centavos fueron para el productor y 36.7 centavos para el comerciante; en 1970 las proporciones fueron de 59.7 y 40.3 centavos respectivamente.

El comercio ha sido una actividad más dinámica que la economía en su conjunto, así, durante el período 1950-1970, la tasa de crecimiento media anual del comercio fue de 6.7%, superior al 6.3% registrado por el to--

tal de la economía mexicana. Su participación en el PIB en 1970 llegó al 31.9%; sin embargo, a pesar del dinámico comportamiento que presenta la actividad comercial en lo que hace a su valor agregado, solo ocupó el 9.2% de la mano de obra; esto es, 1.2 millones de personas; de tal manera que, el producto por hombre ocupado de 79 mil pesos por persona, resulta significativamente superior al promedio nacional, de 23 mil pesos por persona ocupada.

Las características generales que presentan -- las actividades comerciales podrían señalarse en la forma siguiente:

La ocupación femenina representa el 27.9% del empleo en el comercio, 22.7% por el sector terciario en su conjunto y 13.5 para el país.

De la población empleada en el comercio, la -- gran mayoría tenía un grado de instrucción mínima. En -- 1970, el 66.4% contaba con algún grado de instrucción -- primaria y sólo el 15.4% tenía educación media o superior.

Tomando como base las cifras del censo de población de 1970, en el comercio sólo declararon ingresos el 93.5% de las personas, el 63.7% de ellas tenía un ingreso mensual inferior a los 1000 pesos, mientras que el 3.5% percibía ingresos mensuales superiores a 5000 pesos. Del total de personas que trabajan entre los 12 y 19 -- años de edad, el comercio ocupó el 15.9%, y de los que -- tenían 60 años o más, el 10.2%. En esta actividad el -- 13.8% se declaró patrón o empresario, el 39.7% trabaja -- por su cuenta o en negocio familiar sin retribución y el resto son empleados.

Resumiendo, se pueden señalar varias conclusiones generales de la actividad comercial en México.

Primero, la ocupación es en un elevado porcen-

taje de tipo tradicional; es decir, muchas personas se encuentran subocupadas y marginadas de los beneficios -- del proceso de desarrollo; segundo, la participación del comercio en el ingreso nacional es exagerada y creciente; tercero, la expansión del comercio se explica en parte -- por la distribución creciente de bienes en los centros -- urbanos, por la presencia de intermediarios innecesarios en algunos mercados y por el proceso de concentración de rentas y utilidades en las grandes empresas comerciales, dentro de los que participan en forma importante el capital extranjero; cuarto, la concentración se ha realizado en cierto grado mediante la manipulación del sistema de precios; y quinto, esa manipulación se traduce en un deterioro constante de la distribución del ingreso en favor de un grupo relativamente pequeño de empresarios en el sector comercial.

### 2.3.2. Los servicios.

Las actividades económicas dedicadas a la prestación de servicios son el renglón más representativo -- del sector terciario; la importancia de las actividades de servicios modernos es un indicador general del desarrollo económico y social; la rapidez con que se extienden los servicios, el área que éstos abarcan y la forma como se aplican para cumplir su función, afecta directamente el bienestar de la sociedad y de sus componentes, -- tanto a nivel familiar como individual.

Los países desarrollados, se caracterizan generalmente por una participación del sector servicios en -- la generación del producto interno bruto superior al 40%; destacando las actividades profesionales y las de investigación y enseñanza, junto a las relacionadas al bienestar social. La población ocupada en servicios aumenta a -- una alta tasa, denotando el crecimiento armónico de los grandes centros urbanos y del sector, acorde al crecimiento industrial del país. Por su parte, los países subdesarrollados se caracterizan por una participación de -- los servicios en la generación del producto interno bruto inferior al 20%. Si bien, con el crecimiento económico, expansionan los servicios básicos y los socialmente -- necesarios, su estructura muestra un predominio de servi



cios tradicionales y de actividades innecesarias de ínfima o nula productividad.

Durante el período 1950-1970, el producto interno-bruto generado por los servicios creció a una tasa media -- anual de 5.2%, inferior a la del producto nacional; su participación en el producto interno bruto fue de 7.7% y 4.3% para los años 1950-1970.

La concentración de la población en áreas urbanas es resultado del crecimiento demográfico y de los movimientos migratorios interestatales; a partir de 1950, la población urbana en localidades mayores de 15000 habitantes, creció a una tasa anual de 5.3%; esto es, aumento de 7.2 millones a 20.3 millones de personas; por tal motivo, la demanda de servicios que es fundamentalmente urbana, se incrementó de manera similar; actualmente por cada nueve personas que habitan en zonas urbanas, se ocupa una en servicios, relación muy similar a la observada en el año de 1950, de ocho a una.

En la medida en que se crean nuevos centros industriales, automáticamente se requiere de los servicios complementarios a la producción y de servicios generales para la población.

Refiriéndose a las características de la fuerza de trabajo ocupada en los servicios, se destaca en primer lugar que, del total de personas ocupadas por los servicios 1.9 millones (54.7%) eran mujeres, las que representaban el 42.2% de las ocupadas en la economía en su conjunto, y el 70.8% de las ocupadas en el sector terciario.

Con base en cifras del censo de 1970, el 60.5% de la población ocupada en los servicios tenía un ingreso mensual de 1000 pesos o menos, mientras que el 4.0% reportó ingresos mensuales mayores de 5000 pesos; por otra parte, conviene destacar que el 25.2% de la población ocupada en los servicios son personas menores de 19 años o mayores de 60 -- años de edad; del total de ocupados que tenían de 12 a 19, -- años, los servicios absorbieron el 20% y del grupo de 60 o -- más años el 10.9%; de hecho, el sector terciario en su conjunto es el que emplea el mayor número de jóvenes.

Por el lado de la remuneración de salarios, se ---

aprecia que entre los años 1950 y 1967 el volumen total de salarios creció a una tasa media anual de 4.9%, en tanto -- que, el mismo concepto en el sector de servicios creció a -- una tasa ligeramente mayor del 5.5%, lo cual hizo posible -- que la participación de dichas remuneraciones en el PIB ge-- nerado en los servicios pasara del 51.3 al 52.6%, lo cual -- contrasta con el resultado que se manifiesta para toda la -- actividad económica, en donde dicha participación bajó del-- 34.0 al 28.2%.

Se estima que del total de personas ocupadas en -- este sector, entre el 32 y 39% se pueden considerar subocu-- padas; esto equivale en números absolutos a 685 y 842 mil -- personas; cabe destacar por otra parte que, después de la -- actividad agropecuaria es el sector de servicios donde se -- ubica el mayor porcentaje de subocupación; 14% de población subocupada total. (51)

Resumiendo, el sector terciario en México absorbe a la mayor parte de la subocupación; su desarrollo exagera-- do se ha debido al rápido proceso de urbanización no corres-- pondiente al de industrialización en el cauce de un rezago-- del campo y de un gran desequilibrio regional, mismo que se ha acelerado en los últimos 25 años; así, de no generarse -- en el futuro suficientes empleos en el país, y en particu-- lar urbanos, seguirá incrementándose la importancia del em-- pleo en servicios y comercio en las ciudades, en activida-- des de escasa o nula productividad e ingreso.

### 3. OTRAS CARACTERISTICAS DE DISTRIBUCION DE LA MANO DE OBRA.

Dentro de la estructura y distribución de la po-- blación, se conforman diversas tendencias por cuanto se re-- fiere a las características cualitativas y cuantitativas de la fuerza de trabajo; el simple análisis ocupacional por -- sectores de la economía, no permite evaluar eficazmente la-- distribución ocupacional entre cada actividad y su contribu-- ción en la absorción de mano de obra, toda vez que, estos -- sectores económicos involucran globalmente todas las activi-- dades dentro de ellas consideradas, sin entrar en el fondo, desde el punto de vista cualitativo en cada una de tales ac-- tividades.

(51) GRUPO INTERSECRETARIAL PARA EL ESTUDIO DEL PROBLEMA DEL EMPLEO, Ibidem, pp. 86-92.

La ocupación productiva, en términos de los sectores modernos de un país subdesarrollado, se ofrece como una de las condiciones esenciales para la integración social de las masas rezagadas; sin embargo, desde el punto de vista económico, la absorción ocupacional está condicionada por factores que pueden ser englobados en cuatro grupos principales: 1).- El ritmo de crecimiento, 2).- La estructura del aparato productivo, 3).- Los factores tecnológicos y 4).- Los factores institucionales y de organización.

En este contexto, resulta evidente que reviste gran importancia la migración hacia los centros urbanos atraídos por las mejores posibilidades de encontrar un trabajo más estable y mejor remunerado o expulsados por las condiciones precarias del mercado del trabajo rural, no tienen más alternativas que al llegar a las ciudades emplearse en actividades de baja productividad y con niveles de ingreso también bajos, siendo actividades escasamente productivas.

Una proporción de esta creciente fuerza de trabajo, no encuentra ocupación en las empresas organizadas de las actividades urbanas, dado el escaso crecimiento en la absorción de mano de obra por las razones que ha caracterizado a la expansión industrial; para ellos, la única alternativa de obtener al menos un ingreso de subsistencia, consiste en autotransformarse en empleos de bajos niveles de productividad, se organiza de esta manera, un sector económico donde la demanda de mano de obra no es función del proceso de acumulación de capital y la expansión de la industria; el nivel de empleo en el mismo depende del excedente de mano de obra del sector organizado del mercado de trabajo y de las oportunidades que ofrece el mercado para producir o vender algo que genere algún ingreso. El nivel promedio de este ingreso, al compararse con las alternativas que ofrece el sector agrícola tradicional, influirá en el volumen de las migraciones rural-urbana y por tanto en el nivel de empleo del sector no estructurado. (52)

Contemplado de esta otra manera el mercado de trabajo, caracterizado aún más en los centros urbanos, se pueden distinguir dos sectores perfectamente identificados y di-

---

(52) Paul Singer, ECONOMIA POLITICA DE LA URBANIZACION, Siglo veintiuno editores, S.A., 3a. edición, México, 1978

ferenciados que tipifican los niveles ocupacionales cuantitativa y cualitativamente; estos son, el sector formal y el sector informal.

### 3.1. Población Económicamente Activa Ocupada.

Del análisis de la evolución y estructura de la población total y la económicamente activa y con base en las estimaciones proyectadas, se desprende otra característica en el problema ocupacional; ésta es, la población que se encuentra ocupada del quantum de PEA; independientemente de su situación de empleados plenamente o subempleados. De la proyección programática se observan los siguientes datos: en 1975 la población total fué de 59'916,000 habitantes, una PEA de 16'635,500 personas y únicamente 14'396,600 personas ocupadas; para 1978 las estimaciones indican 68'863,800 habitantes de población total, 18'226,100 de PEA y 15'497,100 personas ocupadas; estos datos establecen que, en los años citados existe una diferencia de PEA con relación a la población ocupada (PO), siendo en el primero de 2'238,900 personas y en el segundo de 2'729,000 personas, las cuales se encuentran o en abierto desempleo o en actividades no especificadas y clasificadas o de escasa remuneración.

Las estimaciones de población económicamente activa (PEA) se sustentan, básicamente, en los censos de población que tiene intervalos muy amplios entre sus levantamientos, el largo período transcurrido desde el censo de 1970 y la compleja interrelación de los factores que afectan el comportamiento de las variables demográficas y económicas, obligan a la aplicación de supuestos para estimar el nivel actual de la PEA. (53)

Por las inseguras mediciones recientes, ha sido necesario elaborar proyecciones que permitan estimar el nivel de dicha población para 1978. Para calcularla, los analistas han utilizado dos métodos: el primero que se basa en supuestos económicos, estiman que la PEA para ese año fué del orden de 16'663,000. El segundo método considera una cifra de 18'226,100, estos dos resultados muestran una diferencia de 1.6 millones de personas aproximadamente; sin embargo, la magnitud real de la PEA se encuentra ubicada dentro de ese intervalo.

(53) PROGRAMA NACIONAL DEL EMPLEO 1980/82, Comisión consultiva del empleo, S.T. y P.S., Vol.II, México, 1979.

CUADRO 21

POBLACION OCUPADA 1970-1978, POR SECTORES

	1970	1975	1978	Tasa media de crecimiento anual		
				70-75	70-78	75-78
Agropecuario	5 571 853	5 602 565	6 003 392	0.10	0.93	2.33
Extractivas	188 778	188 098	190 289	- 0.07	0.09	0.38
Manufacturas	2 456 853	2 711 579	2 854 657	1.99	1.89	1.72
Servicios	3 940 414	4 897 182	5 163 451	4.44	3.43	1.78
Gobierno	829 290	997 192	1 285 400	3.75	5.63	8.83
T O T A L	12 987 188	14 396 616	15 497 189	2.08	2.23	2.48

F U E N T E : Dirección del Empleo, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La diferencia entre las hipótesis baja y alta de la población económicamente activa para 1978, es de 1.6 millones de personas; de tal manera que, es muy probable que la magnitud real de la PEA, esté comprendida en el intervalo de los niveles mencionados, estableciéndose una tercera hipótesis que supone que para 1978, la PEA se ubica en el medio de dicha banda.

Si se adoptara el valor máximo como el dato real de PEA, se estaría aceptando que entre 1970 y 1978 la tasa de crecimiento de esa población habría superado a la observada en el lapso de 1950-1970, donde el crecimiento económico fué más alto y sostenido; lo cual no es congruente con la experiencia histórica.

La estimación mínima parecería más apegada a lo que podría haberse esperado para el período 1970-1978; sin embargo, esta proyección no es útil para el establecimiento de metas y programas en razón de que, su tendencia implica una caída persistente en la tasa de participación bruta -- (PEA respecto de la población total). (54)

Frente a los inconvenientes que presentan estas estimaciones; derivada de la proyección de alta población activa, que se basa en las tendencias históricas y del comportamiento de la participación de la PEA por grupos de edad y sexo, se han establecido nuevos métodos para proyectar la PEA, en función de una mejor confiabilidad de las estimaciones que de ellas resulten; estas proyecciones son la Historia y la Programática.

En la primera de ellas, la histórica, se utiliza la proyección de población total de la proyección total seleccionada; la segunda toma en cuenta supuestos de evolución de las tasas de actividad por cada grupo de edad y sexo, distintos a los adoptados para la primera proyección. En el cuadro N°22 se presentan las dos estimaciones así proyectadas.

---

(54) PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO, 1980/82, Comisión Consultiva del Empleo, Op. cit. Vol. I, p. 81.

CUADRO 22

MEXICO: Proyecciones Históricas y Programáticas  
(Miles de Personas)  
1970 - 2000

AÑOS	Población total	Población de 12 años y más	Población Económicamente activa	Tasa neta de actividad	Tasa bruta de actividad
<u>PROYECCION HISTORICA</u>					
1970	50,694.6	30,763.8	13,872.9	45.1	27.4
1977	63,821.5	39,464.7	17,618.7	44.6	27.6
1978	65,863.8	40,902.4	18,251.9	44.6	27.7
1982	74,707.7	46,862.5	21,011.0	44.8	28.1
2000	131,704.3	84,360.1	38,223.5	45.3	29.0
<u>PROYECCION PROGRAMATICA</u>					
1970	50,694.6	30,763.8	13,872.9	45.1	27.4
1977	63,821.5	39,464.7	17,618.7	44.6	27.6
1978	65,863.8	40,902.4	18,226.1	44.6	27.7
1982	73,749.1	46,862.5	20,914.4	44.6	28.4
2000	104,438.2	78,973.7	37,611.0	47.6	36.0

F U E N T E : Estimaciones de la Dirección del Empleo, UCECA de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El cuadro 23 ilustra sobre otros resultados, la población económicamente activa crece en función directa y en la misma proporción que la población total; es decir, -- una tasa media de crecimiento anual del orden de 3.3%, durante el período 1950-1978; con la salvedad de que la tasa media de crecimiento de la PEA durante el lapso 1975-1978 -- fue de 2.9% que sufrió una pequeña variante respecto los -- años 1970-1975 y 1978. Ahora bien, la tasa media de crecimiento anual de la PEA ha sido superior durante todo el período 1950-1978, respecto de la tasa media de crecimiento -- de la Población Ocupada, de 2.3% cifra inferior a la de la PEA; esto significa que, la incorporación de más de 600 mil jóvenes al mercado de trabajo anualmente no encuentran inmediatamente ocupación, puesto que el aparato productivo no -- ha sido capaz de absorber la mano de obra disponible. En -- ese orden de ideas, la PEA tiende a crecer cada vez más a -- un ritmo de 3.3% anual, mientras que la población ocupada -- crece con mucho menos lentitud, durante el período 1950- -- 1970 su tasa de crecimiento no rebasó 2.3% de la PEA, lo -- cual significa que al comparar ambas poblaciones (PEA y PO) existe un remanente de población (siendo muy sobresaliente -- las diferencias resultantes durante los períodos 1970-75 y 1975-78), que habrá que analizar en que condiciones se ubican las personas que componen esas diferencias entre (PEA -- y PO) que bien pueden desde el punto de vista social ser -- consideradas desempleadas de carácter abierto o parte de -- ellas dedicadas a actividades muy inferiores que únicamente les permita lograr un mínimo de ingresos, aún por debajo de los trabajadores incorporados en el llamado sector informal.



CUADRO 23

EVOLUCION DE POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y POBLACION OCUPADA  
1950 - 1978

AÑOS	Población total			Población económica mente activa (PEA) -			Población ocupada (PO)			PEA - PO miles de personas
	miles de personas	Índice	TMEA	miles de personas	Índice	TMEA	miles de personas	Índice	TMEA	
1950	25 791.0	100.0		8 345.2	100.0		8 240.0	100.0		105.2
1970	50 694.6	196.6	3.4	13 872.9	173.4	3.3	12 897.2	157.6	2.3	975.7
1975	59 916.0	226.4	3.3	16 635.5		3.3	14 396.6		2.3	2,238.9
1978	65 863.8	255.4	3.3	18 226.1		2.9	15 497.1	188.0	2.2	2,729.0

F U E N T E : Programa Nacional de Empleo 1980/82, Comisión Consultiva del Empleo, S.T. y P.S.

### 3.2. Sector Formal.

Concentra las actividades económicas organizadas; dicho sector incluye, por el lado de la demanda de mano de obra, a las plazas ocupacionales disponibles en las empresas organizadas y en los servicios personales requeridos por los estratos de mayores ingresos; por el lado de la oferta, abarca a las personas más calificadas o con mayor experiencia -- dentro de cada categoría profesional. (55)

Los factores de expulsión definen las áreas desde donde se origina el flujo migratorio, pero son los factores de atracción los que determinan la orientación de esos flujos y las áreas a las cuales se destinan. Entre los factores de atracción, el más importante es la demanda de fuerza de trabajo, entendiéndolo por ello no sólo la generada por las empresas industriales, sino también la que resulta de la expansión del comercio y los servicios, tanto de los ejecutados por las empresas capitalistas como los prestados por el gobierno, empresas públicas o individuos autónomos; en general esa demanda de fuerza de trabajo es interpretada como, proporcionando "oportunidades económicas", que constituyen un factor de atracción en la medida en que ofrecen una remuneración más elevada que la que podría percibir el emigrante en la zona de que proviene.

Naturalmente, hay una serie de obstáculos que se interponen entre el emigrante y la "oportunidad económica" -- que, teóricamente le ofrece la ciudad; por un lado, no siempre el emigrante posee las calificaciones necesarias ni el nivel cultural exigido por las nuevas empresas; por otro lado, la insuficiencia de recursos impide a determinado número de migrantes alcanzar el éxito en la lucha competitiva que se trava dentro del mercado urbano de trabajo.

La cuestión que se plantea es la de saber si, el hecho de que números migrantes no sean absorbidos por el mercado de trabajo se explica por su inferioridad económica o -- desajuste frente a las condiciones exigidas por la economía industrial, o si los flujos migratorios suscitados por la in

---

(55) Paulo R. Souza y Victo E. Tokman, EL SECTOR INFORMAL URBANO, Seminario de CLACSO, El empleo en América Latina, Siglo veintiuno editores, México, 1976.

dustrialización capitalista tienden inherentemente a producir, en las áreas urbanas, una oferta de fuerza de trabajo superior a la demanda.

En realidad, la economía capitalista no dispone de mecanismos que aseguren la proporcionalidad entre el número de personas aptas para el trabajo que los flujos migratorios llevan a la ciudad y el número de lugares de trabajo creados por las empresas organizadas en el medio urbano; el número de migrantes que contribuye a expandir la oferta de fuerza de trabajo, depende en forma preponderante, de los factores de expulsión. Los factores de cambio crean una especie de desempleo tecnológico en el área rural, cuya dimensión es una función del aumento de la productividad y la especialización en el trabajo agrícola, al paso que los factores de estancamiento producen un flujo migratorio cuyo volumen depende de la tasa de crecimiento vegetativo de la población en economía de subsistencia en relación con su disponibilidad de tierra; la demanda de fuerza de trabajo, suscitada por la expansión de la economía urbana, a su vez, depende de la estructura de la demanda atendida por esa economía y de las técnicas aplicadas a cada ramo, que determinan la productividad física del trabajo en la producción de cada mercancía. (56)

El punto importante de este análisis es que, la demanda de fuerza de trabajo en la ciudad, dados los cambios técnicos resultantes de la industrialización, es una función del tamaño y de la composición del producto generado por la economía urbana; lo que decidirá en última instancia, si el proceso de industrialización crea o no un volumen de empleos productivos que guarden alguna correspondencia con el volumen de mano de obra urbana disponible, es el destino que se le da a la plusvalía que se crea gracias al aumento de la productividad del trabajo. Esa plusvalía es, en su mayor parte, apropiadas por las empresas que la distribuyen entre sus propietarios, acreedores, el gobierno; según el uso que estas personas o entidades den al aumento de la renta que reciben, el desempleo y la subocupación tecnológica será o no compensado por la creación de nuevos empleos.

Vease pues, que el volumen de migrantes que cada año se incorporan al mercado de trabajo urbano, difícilmente son absorbidos por las empresas industriales y de servicios organizados y aún más, si se toma en cuenta el volumen de po-

---

(56) Paul Singer, ECONOMIA POLITICA DE LA URBANIZACION, Siglo veintiuno editores, 3a. edición, México, 1978.

blación nativa escasamente calificada se forma una fuerza de trabajo ocupada en actividades mal remuneradas, en ocupaciones con bajos índices de productividad.

El cuadro 24, muestra la estructura y composición de los sectores formal e informal, en cada una de las actividades económicas.

## POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR FORMAL Y EL SECTOR INFORMAL

(Estimaciones preliminares)

1975

	1975 Población ocupada total	1975 Población ocupada formal	1975 Población ocupada Informal	ESTRUCTURA formal (%)	ESTRUCTURA informal (%)
T O T A L	14'396,616	7'860,552	6'536,064	54.6	45.4
1.- Agricultura	5'251,539	77,893	3,586,802	31.7	68.3
2.- Ganadería	245,718	77,893	167,825	31.7	68.3
3.- Silvicultura	82,512	28,376	61,136	31.7	68.3
4.- Pesca	15,796	5,007	10,789	31.7	68.3
5.- Minerales Metálicos	24,636	21,750	2,886	88.3	11.7
6.- Minerales no metálicos	65,054	49,158	15,896	75.6	24.4
7.- Petróleo y petroquímica	98,408	93,678	4,730	95.2	4.8
Subtotal SECTOR PRIMARIO	5'790,663	1'940,599	3'850,064	33.5	66.5
3.- Carnes y lacteos	51,328	35,197	16,131	68.6	31.4
9.- Harina y nixtamal	252,355	105,365	146,990	41.8	58.2
10- Otros alimentos	146,096	131,474	14,622	90.0	10.0
11- Bebidas	91,968	80,002	11,966	87.0	13.0
12- Productos de tabacos	9,164	9,164		100.0	
13- Textiles de fibra	128,532	100,231	28,301	78.0	22.0
14- Otros textiles	36,438	28,415	8,023	78.0	22.0
15- Calzado y vestimenta	315,642	138,733	176,909	44.0	56.0
16- Madera y corcho	229,480	105,457	124,023	46.0	54.0
17- Papel	53,746	58,842	2,904	94.6	5.4
18- Imprenta y editorial	75,233	58,668	16,565	78.0	22.0
19- Cuero	25,866	17,608	8,258	68.1	31.9
20- Productos de hule	27,578	20,402	7,176	74.0	26.0
21- Química básica	34,666	29,462	5,204	85.0	15.0
22- Petroquímica II	22,481	19,106	3,375	85.0	15.0
23- Fertilizantes	14,022	11,917	2,105	85.0	15.0
24- Jabón y detergentes	8,855	7,526	1,329	85.0	15.0
25- Farmacéuticos	49,847	42,364	7,483	85.0	15.0
26- Perfumes y cosméticos	13,044	11,081	1,329	85.0	15.0
27- Otras químicas	41,964	35,664	6,300	85.0	15.0
28- Cemento y vidrio	177,890	115,576	62,314	65.0	35.0
29- Metálicos básicos	93,231	91,271	1,960	97.9	2.1
30- Productos metálicos	182,219	132,978	49,241	73.0	27.0
31- Metal-mecánica	89,289	76,957	12,332	86.2	13.8
32- Maquinaria eléctrica	164,509	146,398	18,111	89.0	11.0
33- Equipo transporte	189,387	132,523	56,864	70.0	30.0
34- Automotriz	90,339	87,808	2,531	97.2	2.8
35- Otras manufacturas	96,410	59,647	36,763	61.9	38.1
36- Construcción	776,560	589,102	177,458	76.8	23.2
37- Electricidad	75,671	74,186	1,485	98.0	2.0
Subtotal SECTOR SECUNDARIO	3'553,810	2'545,124	1'008,686	71.6	28.4
38- Esparcimiento	110,950	77,537	33,413	70.0	30.0
39- Transportes	553,387	416,814	116,573	78.1	21.9
40- Comunicaciones	49,879	49,879	- -	100.0	- -
41- Comercio	1'609,372	821,762	787,610	51.0	49.0
42- Hoteles y restaurantes	319,226	198,384	102,842	62.1	37.9
43- Créditos y seguros	159,123	159,123	- -	100.0	- -
44- Otros servicios	1'273,068	734,011	539,057	57.6	42.2
45- Gobierno	997,192	917,373	79,819	92.0	8.0
SUBTOTAL SECTOR TERCIARIO	5'052,197	3'374,883	1'676,314	66.8	33.2

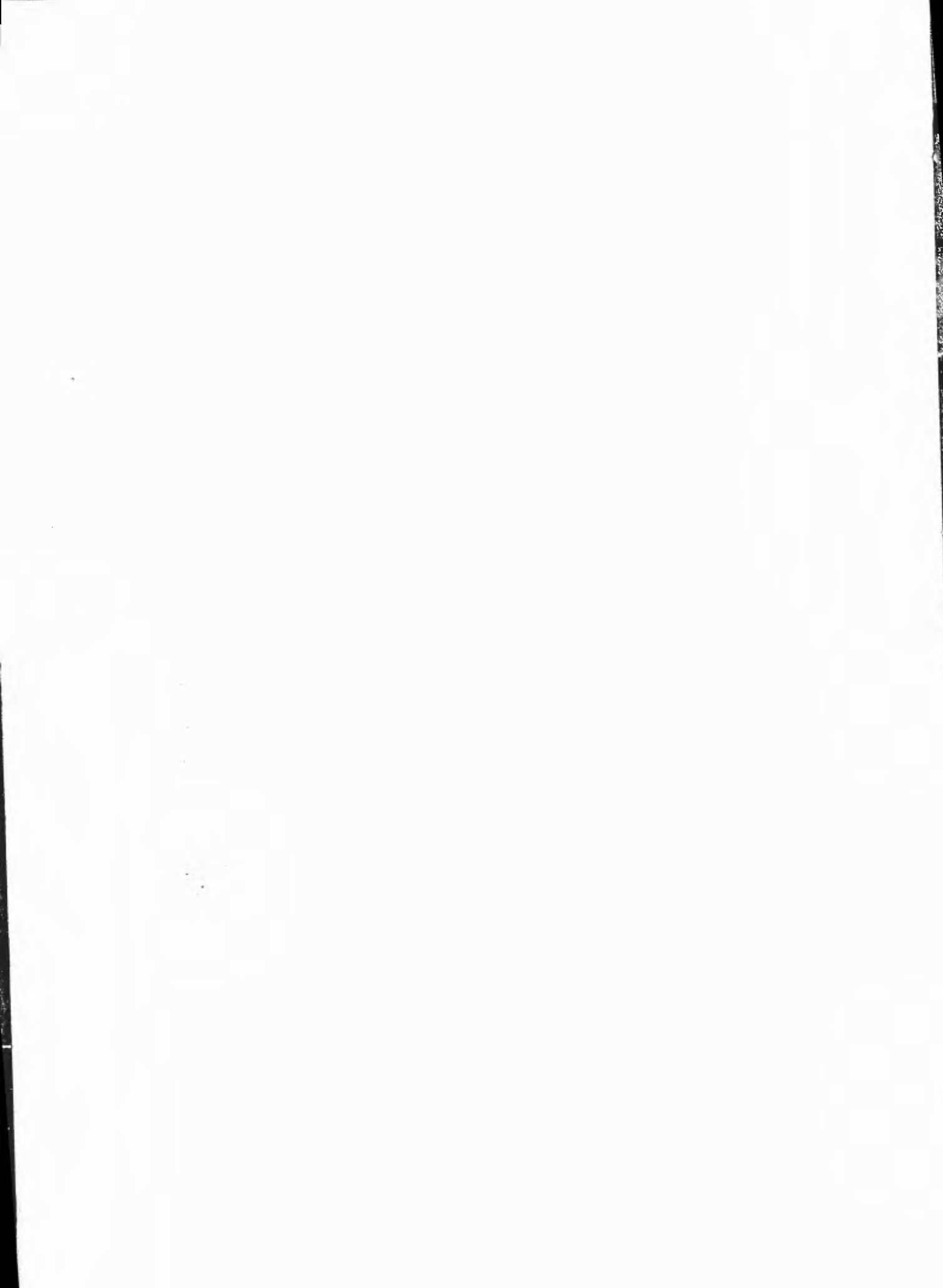
### 3.3. Sector Informal.

Para poder comprender la problemática del sector informal, se requiere conocer cual es la naturaleza de las actividades que desempeñan los ocupados en el sector; éste se origina como consecuencia del excedente relativo de fuerza de trabajo, se puede afirmar que la facilidad de entrada debe constituir una característica general de las actividades involucradas en las mismas; esta facilidad, implica a su vez que, el ingreso promedio de los ocupados en tales actividades tiende a deprimirse frente al crecimiento de su número.

En el sector informal, se concentran a los ocupados que por lo general no ejercen su actividad en empresas organizadas y constituye el resultado visible del excedente relativo de la fuerza de trabajo; en este sector, se incluye la mayor parte de los trabajadores por cuenta propia, el servicio doméstico y los ocupados, patronos o empleados, en empresas pequeñas, no organizadas formalmente. Cuando se realizan las estimaciones sobre población ocupada por rama de actividad; no debe discriminarse aquella parte de la población que trabaja bajo características de informalidad, las cuales en cierta medida reflejarían la heterogeneidad ocupacional existente; es decir, que la población ocupada, tanto en las distintas ramas, como dentro de la misma rama, no presenta los mismos niveles de ingresos y de productividad, ni puesto en la ocupación similar.

Para el sector agropecuario (rural tradicional) y para el sector en la actividad extractiva, se consideró que sus componentes ocupacionales incluían a un total de personas cuyo ingreso promedio es inferior o igual al menor de los salarios mínimos registrados en cada entidad federativa; para el sector informal urbano, donde se incluyen ocupaciones en industrias, servicios y gobierno, se tomaron como base los resultados de la Encuesta Complementaria del sector informal para aquellas ramas en manufacturas y servicios con la desagregación requerida, de la Dirección General de Estadísticas y Dirección del Empleo. (57)

(57) Paulo R. Souza y Victor E. Tokman, EL SECTOR INFORMAL urbano, Op. cit. pp. 63-66.



El hecho de definir dos sectores diferenciados dentro de todas las actividades de la economía, no significa que se adopte un esquema analítico dualista; por el contrario, el marco de análisis planteado se distingue del dualismo debido a que las relaciones que existen entre ambos sectores definidos y el grado de homogeneidad que se encuentra en el interior de los mismos.

La estructura productiva de estos sectores, no es homogénea, el grado de heterogeneidad estructural que existe principalmente dentro del sector formal, es tan marcado que invalida la utilización de categorías analíticas únicas. Más que profundizar en el análisis de la heterogeneidad estructural dentro del sector formal, interesa examinar sus consecuencias sobre el mercado de trabajo; la heterogeneidad implica introducir una diferenciación adicional pero restringida al interior del mercado formal de mano de obra.

Existen estratos diferenciados en el mercado de trabajo del sector formal, lo que implica a su vez una estructura de remuneraciones también diferenciada; por otra parte, el número de puestos de trabajo en cada uno de los estratos, es limitado siendo previsible que es menor cuanto más alto es el estrato en referencia; sin embargo, las personas pueden, individualmente y bajo ciertas condiciones, transitar de un estrato del mercado de trabajo a otro.

Esta concepción de un mercado de trabajo formal estratificado, permite detectar al sector informal como último eslabón en la jerarquización de la actividad económica establecida por la heterogeneidad estructural. El grado de facilidad de entrada al sector informal depende de factores tecnológicos como de estructura de mercado; en el primer caso, los factores tecnológicos se identifican con el sector informal con las actividades poco capitalizadas y estructuradas con base en unidades productivas muy pequeñas, generalmente no organizadas formalmente.

Siguiendo estas características se han defini-



do estos sectores destacándose la naturaleza de las relaciones de producción vigentes en los mismos; en el sector formal prevalecen las relaciones capitalistas en el sentido de que, se distingue la propiedad del capital y del trabajo y que la producción está principalmente dirigida al mercado. En el informal por otra parte, pese a que esta última condición se cumple, no predomina la división entre propietarios del capital y del trabajo y en consecuencia, el salario no constituye la forma usual de remuneración al trabajo.

Esta definición sin embargo, no cumple el objetivo de identificar a los grupos de población en condiciones de pobreza; identifica al sector no organizado, pero incluye actividades que no constituyen el sector informal, dado que el producto por hombre ocupado con que operan permite a los ocupados en las mismas, obtener un nivel de ingreso adecuado; de allí que las condiciones de escasa organización o de tecnología simples, o de reducida diferenciación en la propiedad de los medios de producción son condiciones necesarias pero no suficientes para definir el sector informal. (58)

Sin embargo, podría pensarse en una lista de actividades no organizadas que generan niveles de ingreso por lo menos aceptables a los ocupados con base en ellos llegar, por diferencia, al concepto de sector informal; no obstante, subsistiría el problema de que en una misma actividad se pueden encontrar ocupados que pertenecen a sectores distintos del mercado de trabajo. Es obvio, por ejemplo, que un peluquero en un barrio popular pertenece al sector informal, mientras que uno que atiende sólo a clientes de altos niveles de ingreso pertenece al sector formal; esto es, se pueden encontrar en sectores distintos del mercado de trabajo personas ocupadas en actividades idénticas tanto por la tecnología que utilizan como por el nivel de calificación requerido.

Dentro de ese contexto, el sector informal es-

---

(58) Paulo R. Souza y Victor E. Tokman, EL SECTOR INFORMAL URBANO, Op. cit. pp. 64, 65.

tá constituido por el conjunto de empresas o personas -- ocupadas en actividades no organizadas en términos capitalistas y jurídicamente, que utilizan procesos tecnológicos simples y que además están insertados en mercados competitivos o en la "base" de la estructura productiva en el caso de los mercados oligopólicos concentrados.

Cabe preguntarse, por qué debe distinguirse al sector informal del resto de la economía y por qué analizarlo como una unidad separada; para dar respuesta habrá que considerar tres principales motivos: en primer lugar su magnitud relativa, ya que en este sector se ocupa un alto porcentaje de la fuerza de trabajo, principalmente urbana; así mismo, de acuerdo con la experiencia histórica y estimaciones efectuadas acerca de la evolución previsible en el futuro, es altamente probable que tomará -- entre dos y tres generaciones para que las personas ocupadas en este sector sean absorbidas por las actividades de más alta productividad; en otras palabras, el sector es importante desde el punto de vista del empleo y en la mejor de las hipótesis continuará siéndolo por un largo plazo. En segundo lugar, el hecho de que el sector informal constituya el último eslabón de la cadena determinada por la heterogeneidad de la economía, implica que en el mismo concentran los grupos de población más afectados por la pobreza extrema. En tercer lugar, dado que la fuerza de trabajo ocupada en este sector, no está insertada en alguno de los otros estratos pertenecientes al sector organizado del mercado de trabajo, queda fuera -- del alcance de la mayor parte de las políticas de ingreso y de protección que normalmente se manejan; en consecuencia, si se estima que su integración en el sector -- formal tomará un plazo largo y que debe mejorarse el nivel de ingreso de ese amplio sector de la población, la única alternativa es diseñar políticas específicas dirigidas a este sector. (59)

Resumiendo, del análisis del sector informal,-

---

(59) Paulo R. Souza y Victor E. Tokman, EL SECTOR INFORMAL URBANO, Op. cit. 67, 68.

se puede concluir, en primer lugar, que este sector ocupa entre el 40 y el 45% la fuerza de trabajo. Asimismo, las estimaciones disponibles indican que el ritmo de disminución, es demasiado lento, lo que adquiere dimensiones más graves debido a que en el sector se concentra la población que vive en condiciones de pobreza; estos datos, revelan la necesidad de formular políticas específicas cuyo objetivo principal sea elevar los niveles de productividad y de ingresos de los ocupados en este sector.

Queda claro que el sector informal es el producto de la insuficiencia en la creación de puestos de trabajo plenamente productivos frente a un acelerado crecimiento en la oferta de mano de obra; asimismo, el sector informal se define tanto en función de sus características tecnológicas y de organización como de su posición e inserción en el mercado.

Se caracterizan las personas ocupadas en el sector y las actividades que desarrollan y se concluye que en el mismo, se concentran los más jóvenes y los más viejos, los menos educados, la mayor proporción de mujeres y los recién llegados de las zonas rurales; asimismo la gran mayoría desempeña sus actividades en la industria manufacturera principalmente en alimentos, calzados, confecciones, muebles, en el comercio y en los servicios personales.

Dada la estructura de nuestro mercado, la inserción del sector informal en el mismo y el comportamiento previsible, se deduce la necesidad de concentrar los esfuerzos en mejorar las condiciones de vida de los ocupados en este sector; dichos esfuerzos deben afectar en forma directa a los grupos que se desea beneficiar, ya que la solución indirecta, de disminuir el número de personas que se encuentran en esta situación mediante su absorción en el sector formal de la economía, ha resultado altamente insatisfactorio hasta ahora. Esto no implica desde luego, insistir en los cambios necesarios que deben introducirse en el sector formal, a fin de expandir su capacidad de absorción de mano de obra, dado que la magnitud del problema requiere de esfuerzos en todos-

los campos de la actividad económica.

#### 4. OBSTACULOS PARA LA ABSORCION DE MANO DE OBRA.

La economía mexicana tiene una serie de características que, en su conjunto, operan en contra de una tasa de absorción de mano de obra apropiada al ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo. En realidad, la economía ha sido incapaz de absorber productivamente por lo menos a los incrementos anuales de la fuerza de trabajo que se han registrado en las últimas décadas.

Las principales características de la economía que se consideran más sobresalientes y que han determinado la estrategia de la política del empleo, son 1).- La insuficiencia dinámica de la economía; 2).- La deficiente asignación de recursos provocada por la protección y 3).- Los problemas financieros del sector público. (60)

Esa insuficiencia dinámica de la economía, ha provocado que la tasa de crecimiento económico global, no ha sido todo lo elevada que se requeriría para tal propósito; todo ello debido a que, la tasa de formación de capital ha sido muy baja, si se le compara con países que registran tasas de crecimiento mucho mayores, en atención a las necesidades de absorción de jóvenes que ingresan al mercado de trabajo, y de la elevada proporción de la mano de obra que se encuentra subocupada; así mismo, el ritmo de crecimiento de la economía se ha visto limitada por las propias distorsiones en la estructura de precios relativos, causados por la protección y que han dado lugar a un deficiente asignación de recursos y a problemas de balanza de pagos que limitan las posibilidades de crecimiento.

La estrategia económica de México, consistió esencialmente en dar incentivos a la inversión privada,-

---

(60) GRUPO INTERSECRETARIAL PARA EL ESTUDIO DEL PROBLEMA DEL EMPLEO, Cap. II, p. 5.

con el propósito de crear y fortalecer a la agricultura comercial, y consolidar una base industrial y lograr su expansión. Este proteccionismo indiscriminado consistió en políticas benignas en materia fiscal, en bajos salarios, mantener bajos los precios de energéticos, en realizar grandes obras de infraestructura, en facilitar créditos a la industria y los servicios a bajas tasas de interés, facilidades para la importación de maquinaria y equipo; en suma, crear una atmósfera propicia para que los empresarios particulares encontraran menos riesgos y más atractiva la inversión industrial y obtuvieran una alta tasa de ganancias.

Por otra parte, la deficiente estructura del sistema tributario federal y de los estatales ha limitado la carga fiscal, de tal manera que, el sector público se ve impedido a realizar mayores volúmenes de inversión que hagan posible tasas de crecimiento económico más elevadas, y además, el tender a endeudarse con mayor intensidad, agudiza los problemas de balanza de pagos.

Pese a la alta tasa de crecimiento global de la economía en su conjunto, los mecanismos para alcanzarla provocaron graves equilibrios sociales, regionales y sectoriales que a la postre, determinaron que el costo de este proceso fuera muy alto en términos sociales y que no se crearan mecanismos que llevaran a la mejor distribución del ingreso nacional.

Las deformaciones que ha sufrido el proceso productivo, en parte están basados en un sistema de protección industrial altamente discriminatorio, orientado a estimular fuertemente el uso de capital, sin haber creado de alguna forma los mecanismos necesarios que aumentara la absorción de fuerza de trabajo; esa protección fue innecesariamente alta, permaneció durante demasiado tiempo y no permitió la integración vertical del aparato productivo. (61)

---

(61) GRUPO INTERSECRETARIAL PARA EL ESTUDIO DEL PROBLEMA DEL EMPLEO, Op. cit., Cap. II, pp. 7,8,9.

#### 4.1. Factores que Afectan la Demanda de Mano de Obra.

El patrón de crecimiento que se adoptó en México desde la década de los cincuentas, como ya se ha descrito, no tuvo las características adecuadas para crear ocupación a un ritmo compatible con las altas tasas de crecimiento económico alcanzadas. Así, mientras el Producto Interno Bruto creció al 6.6% anual promedio entre 1950 y 1970, y la población total lo hizo al 3.4%, la tasa de absorción de mano de obra resultó alrededor de 2.3% anual en el mismo lapso. Esta situación se agravó en el lapso 1970-1978, cuando el producto creció al 5.1% y la ocupación al 2.2% promedio anual.

Dentro de los factores que influyeron en la demanda de empleo, es posible resaltar por una parte, aquellos que se vinculan con las desproporciones sectoriales, regionales y tecnológicas asociadas al mismo modelo de crecimiento y, por otra, aquéllos que se pueden atribuir específicamente a la política económica aplicada.

En cuanto a los primeros, cabe señalar que las disparidades económicas y sociales inherentes al patrón de crecimiento adoptado, se fueron haciendo cada vez más evidentes tanto a nivel de regiones, como de sectores productivos. Al mismo tiempo, la concentración del ingreso mostró una tendencia a agudizarse y, con ello, las características del mercado interno y de la producción ya no correspondieron a las necesidades de toda la población, sino que se orientaron, preponderantemente, a satisfacer los requerimientos de los grupos de ingresos altos y medios, adaptándose a las pautas de demanda de estos grupos.

La orientación de la planta productora nacional hacia la satisfacción de las demandas de los grupos de altos ingresos, que atendían a patrones de consumo importados significó la adopción indiscriminada de tecnologías que, además de contribuir a una inadecuada utilización social de los factores nacionales y la fragmentación artificial de los mercados, propició una fuerte atadura a los requerimientos de insumos importados en esta orientación.

La heterogeneidad que se generó, y que se fue acentuando, en cuanto a grados de modernización y rendimientos, determinó que unas cuantas empresas obtuvieran ganancias oligopolísticas. Por otra parte, la diversificación excesiva de la producción de bienes de consumo y la fragmentación irracional de los mercados, implicaron el mantenimiento de capacidad instalada ociosa más allá de los límites económicamente aceptables.

Dentro de este patrón de crecimiento, el aparato productivo descuidó la satisfacción de las necesidades básicas de las amplias capas de población de bajos ingresos y, al mismo tiempo, fue incapaz de acrecentar, en forma significativa y sostenida, las posibilidades de ocupación productiva. (62)

Al no considerar al empleo como un objetivo explícito, la estrategia económica en definitiva favoreció a sectores y ramas que hacen poco uso de mano de obra en relación al capital invertido. Así, el sistema de subsidios y exenciones, que concedió estímulos insuficientemente discriminados a la adquisición de maquinaria y equipo, como de sus partes, piezas e insumos complementarios, influyó también sobre la deformación en los precios relativos de mano de obra y capital y, por tanto agravó el problema de adquisición preferente de tecnología intensivas en el uso de este último factor.

Por otra parte, las dificultades al desarrollo de la pequeña y mediana empresa restaron posibilidades a la industria en general para crear más ocupación, ya que son dichas empresas las que tienen mayores coeficientes de mano de obra por unidad de producto y las que, adecuadamente orientadas y apoyadas por la política económica, no sólo pueden elevar sustancialmente su eficiencia, sino desempeñar un papel importante dentro de la funcionalidad del sistema.

---

(62) PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO 1980/82, Comisión Consultiva del Empleo, S.T. y P.S., Vol. I, México, 1979.

Adicionalmente a los factores que han influido en la generación de empleo, derivados tanto de las características estructurales del proceso de desarrollo como de la política económica, cabe agregar los efectos emanados de la caída en la actividad económica sufrida especialmente durante 1975 y 1976, que produjeron un impacto depresivo en la economía, acentuando la ya tradicional subutilización de la capacidad instalada y ocasionaron, en sus períodos más agudos, un desalojo manifiesto en el volumen de la mano de obra ocupada.

La recuperación económica observada a partir de la segunda mitad de 1977 y durante 1978 ha contribuido a frenar el aumento en la desocupación y aún a lograr una leve mejoría en las tasas de ocupación de los sectores modernos. A fines de 1978 la tasa de desempleo abierto se situaba alrededor del 7.08%, de acuerdo con los indicadores proporcionados en la Encuesta Continua sobre Ocupación a nivel de las tres áreas metropolitanas más importantes.

Cabe señalar sin embargo, que este mejoramiento relativamente rápido en el empleo, obedece en gran medida a una recuperación de los niveles de aprovechamiento en la capacidad instalada que había disminuido por la crisis, con la consecuente cancelación de puestos de trabajo. Así pues, el abatimiento en las tasas de desocupación no significa necesariamente creación de nuevos empleos, sino reapertura de muchos anteriormente existentes. Por lo mismo, tampoco es dable esperar que el aumento en las tasas de ocupación continúe el ritmo observado entre 1977 y 1978 como parte del mismo proceso de crecimiento.

En resumen, el proceso de crecimiento alto y sostenido del producto, por sí solo, no es suficiente para garantizar la generación de empleo que se requiere para absorber, en forma productiva y bien remunerada, a toda la población que lo demanda.

Tan importante, por lo menos, como impulsar el ritmo de crecimiento, resulta influir sobre su contenido



y orientación con objeto de atacar efectivamente los problemas estructurales que persisten y que, se reflejan en las magnitudes de población desempleada y sobre todo en los niveles de subocupación, que siguen constituyendo un reto para la economía nacional. (63)

#### 4.2. Factores que Afectan la Oferta de Mano de Obra.

Es evidente que existe una inadecuación, cada vez mayor, entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, que se da tanto en el aspecto cuantitativo como en el cualitativo; ni se generan todas las plazas necesarias para ocupar a los solicitantes de empleo, ni las condiciones de las que se ofrecen encuentran contrapartida siempre en las características de dichos solicitantes. Es por ello, que al analizar los aspectos que se refieren a la mano de obra que desea ingresar en el mercado de trabajo, es necesario considerar no solamente aquello que tiene relación con su volumen, crecimiento y distribución geográfica, sino también, y en forma muy importante, lo que se refiere a sus características cualitativas, estrechamente relacionadas con los niveles de vida prevalecientes.

La baja tasa de participación implica, no sólo un desperdicio de posibilidades de aportación productiva, especialmente de jóvenes, sino también una fuerte carga de dependencia familiar que, dados los bajos niveles de remuneración de una importante proporción de los trabajadores, presiona negativamente los niveles de vida de amplios grupos de población. Este es un fenómeno importante y generalmente soslayado en el análisis de la compleja situación ocupacional del país.

Como puede observarse, una parte importante de la población económicamente activa está compuesta por jó

---

(63) PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO 1980/82, Comisión Consultiva del Empleo, Op. cit.

venes entre los 12 y los 24 años; la mayor proporción se localiza entre los 25 y los 34 años. Esto indica que el problema básico de presión sobre los mercados de trabajo se origina en la gente joven que busca incorporarse, no siempre con buen éxito, como lo prueban las tasas de desocupación abierta que afectan de manera particular a -- los grupos entre 12 y 24 años.

Asimismo, puede apreciarse una cada vez mayor incorporación de mujeres a la actividad, alcanzando a representar a casi un 20% de la activa total, a partir de un 13.1% en 1950. Esto tiene que ver con los cambios socioculturales y económicos registrados en el país en las últimas décadas, y, desde luego, con los procesos de mayor educación y participación social de la mujer. Sin embargo, es evidente que persisten formas de discriminación que dificultan su incorporación a la actividad. Un indicador de ello es nuevamente, la tasa de desempleo de las mujeres que muestra persistentemente un nivel significativo más alto que en el caso de hombres.

La carencia, en algunos casos, de fuentes permanentes de actividad o la falta de ocupaciones alternativas, han ocasionado presiones graves en el uso de recursos naturales, que resultan en baja productividad, -- particularmente en algunas actividades y regiones del -- país, y que han iniciado también en la conformación del fenómeno de la subocupación.

En cuanto a los aspectos de calidad de la oferta de mano de obra, los grandes rezagos sociales originados en el agudizamiento de la inequitativa distribución del ingreso y la riqueza, han condicionado, en forma diferencial las características de los individuos que actualmente están incorporados o se están incorporando a la actividad económica y les han restringido, a su vez, el acceso de mejores y mayores niveles de bienestar. Esto ha llegado a cuestionar, de manera profunda, los resultados efectivos obtenidos del proceso de desarrollo en los últimos 30 años y se ha convertido de una seria limitante a las posibilidades futuras.

Las carencias en materia de nutrición y salud-

que prevalecen en grandes núcleos de la población mexicana, la desvinculación entre la educación y la actividad económica, aunada a niveles generales de educación sumamente bajos, así como la gran concentración de servicios en unas cuantas áreas, han incrementado el número de personas con deficiencias en capacidad física, conocimientos, habilidades y hábitos para el trabajo organizado.

Estos requerimientos en general no han sido cubiertos, sobre todo en los grupos de menores niveles de ingreso; esta situación, tiende a agudizarse en función de elementos prevalecientes en materia de: deficiencia de la producción agropecuaria destinada al consumo de la población; control de la producción alimenticia por parte de empresas frecuentemente transnacionales, que imponen productos con bajos niveles nutricionales e inducen y fuerzan hábitos de consumo inadecuados.

Por otra parte, debido a las grandes diferencias de ingresos entre los diversos grupos socioeconómicos de la población, se encuentran también grandes diferencias en los niveles nutricionales. Actualmente, el 30% de la población más pobre dispone del 10% de los productos agrícolas, en tanto que el 15% más rico, consume directa o indirectamente el 50% de dicha producción.

Estrechamente asociado con el factor nutricional está el de salud, al respecto del cual, si bien se han logrado avances muy considerables, siguen apreciándose graves insuficiencias, tanto en el aspecto curativo como en el preventivo.

Por lo que respecta a la educación, que es uno de los problemas claves al respecto, cabe señalar los altos niveles de analfabetismo que afectan a más de 6 millones de mexicanos que representan casi la quinta parte de la población mayor de 15 años, y los amplios rezagos educativos que implican que el índice de escolaridad promedio nacional, sea inferior a los 4 grados, y que en el medio rural se de 1.5 grados.

El esfuerzo nacional destinado a las labores educativas ha sido muy significativo a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo, no siempre ha poseído la orientación, características y contenido más apropiados a las necesidades del desarrollo nacional. (64)

Los bajos niveles de escolaridad, así como las deficiencias cualitativas esbozadas, constituyen un obstáculo para la adquisición más rápida y eficiente, de habilidades y conocimientos específicos y prácticos para el trabajo.

Por otra parte, aún cuando, sobre todo en años recientes, se ha concedido mayor atención al aspecto de capacitación para y en el trabajo, subsisten problemas de desvinculación entre las actividades propiamente académicas y las destinadas a la capacitación.

El panorama actual de la capacitación y el adiestramiento de la mano de obra se caracteriza por la existencia de enfoques y recursos fragmentarios, la falta de capacidad profesional para atenderla, la proliferación de centros, institutos y academia de calidad cuestionables, la presencia de esquemas escolarizados poco flexibles, la desvinculación con las necesidades reales del aparato productivo y, en general, la dispersión, parcialidad e insuficiencia. Hacia la solución de estos problemas, se orientan las disposiciones legales establecidas recientemente y las respuestas administrativas correspondientes, a que aludimos brevemente en páginas anteriores.

Sin embargo, debe destacarse la presencia de grupos importantes de la fuerza de trabajo como son los desempleados, la población campesina y los trabajadores independientes, de las áreas marginales urbanas que carecen casi totalmente de atención en este sentido, y a quienes casi imposible alcanzar a través de los mecanismos y medidas tradicionales.

---

(64) PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO 1980/82, Comisión consultiva del empleo, op. cit.

Las dificultades del sistema para superar las deficientes condiciones de vida de núcleos importantes de la población se hace evidente, especialmente, en las áreas rurales y en las zonas marginadas de los centros urbanos, y se relacionan, en forma directa, con la distribución desigual de la producción y de las oportunidades de ocupación.

La insuficiencia de actividades productivas y estables en el ámbito rural, y la ausencia de un mínimo de servicios y de acceso a los procesos de modernización, resulta en marginación y en incapacidad para retener a la población en sus lugares de origen.

Esto se refleja en las magnitudes de la migración interna y de la internacional, que suponen a su vez, graves problemas de índole económica, política y social.

Con respecto al fenómeno de migración interna, se estima que entre 1950 y 1970 alcanzó un volumen de 4 millones y medio de habitantes, y se calcula que, en 1974, de cada 100 personas que incrementaron la población rural, 57 emigraron a las ciudades, donde la insuficiencia de oportunidades de ocupación productiva ha determinado, en una gran cantidad de casos, que los migrantes pasen a engrosar las filas de la marginación urbana. Ello implica, la inmensa mayoría de las veces, condiciones deplorables en materia de vivienda, salud, educación, cultura y participación social. (65)

En cuanto a la migración internacional, aún cuando no se tienen cifras que den idea adecuada de su magnitud, se trata de un fenómeno importante que tiene repercusiones no sólo a nivel nacional, sino también en el plano internacional.

---

(65) PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO 1980/82, Comisión Consultiva del Empleo, Op. cit.

## CAPITULO III

LA TECNOLOGIA Y AUTOMATIZACION, SUS EFECTOS EN EL EMPLEO

## 1. LA TECNOLOGIA EN EL DESARROLLO ECONOMICO.

Como acertadamente se ha dicho, "Si para el logro de la verdadera independencia política es imprescindible la independencia económica, resulta inconcebible cuando las ciencias exactas y naturales y los conocimientos técnicos no se desarrollan en cada país, y cuando -- sus resultados no se aplican rápidamente en la práctica. Conocer las leyes naturales, descubrir nuevas leyes que permitan extender el poder del hombre sobre los fenómenos de la naturaleza, aprovechando más racionalmente los recursos naturales y multiplicándolos, todo ello es función de las ciencias naturales. Además, el conocimiento de los recursos de la naturaleza tiene especial importancia para todos aquellos países en vías de desarrollo que comienzan a industrializarse y a modernizar su agricultura". (66)

Esta variable reviste gran importancia en la actualidad cuando se trata fundamentalmente de aumentar la productividad en todos los sectores de la economía, lo que supone pasar en forma organizada, de una etapa de atraso y de dependencia a otra etapa de selección y adaptación tecnológica, así como impulsar en forma constante la producción de tecnología propia. Sin embargo, cabe tener presente, que la tecnología no puede por si sola, resolver los problemas que afectan a un país determinado, ni tampoco puede partirse del supuesto de que dichas variables se produzcan y se apliquen en forma mágica al desarrollo.

---

(66) Tomado de Alberto Campos Osorno, LA TECNOLOGIA COMO FACTOR DE DESARROLLO, Tesis profesional, México, -- 1974.

Si se observa lo ocurrido en los países industrializados, destaca como rasgo común que, la investigación se ha conjugado a la actividad económica general en cuanto al aprovechamiento de los recursos disponibles, - al acervo de inventos e innovaciones, y a la creación y desarrollo de los procesos de industrialización y comercialización de sus productos.

Por el contrario, en el capitalismo del subdesarrollo, el crecimiento dependiente ha implicado entre otras cosas, que éstos no hayan producido una tecnología propia y que ostentan una subordinación también en este aspecto, a los países metropolitanos.

De otra parte, de los recursos disponibles de un país, sin duda alguna, el factor más importante para el desarrollo tecnológico lo constituyen, los recursos humanos, pero la diferencia estriba, en la importancia que en cada país le ha dado, a la preparación y formación educacional en todos sus niveles. Estos factores a la vez que son una variable dependiente del desarrollo, han condicionado al futuro la capacidad productiva del hombre a diferentes grados, lo que ha reforzado el abismo tecnológico actual, limitando las posibilidades de superar dicha situación, no puede esperarse que el desarrollo tecnológico se autogenera por sí mismo, sino que debe incidirse sobre él, en forma permanente y deliberada.

Así, toda política de ciencia y tecnología no solamente requiere de una congruencia en sí misma, sino que debe formar parte de la política general y, en consecuencia, es la que debe dar impulso y coherencia a los esfuerzos que se realizan en este campo. Esto permitirá contribuir de manera importante a reducir la disparidad regional y sectorial existente en las economías de los países subdesarrollados. La etapa por la cual atraviesan dichos países dentro de su proceso de desarrollo es muy compleja, por lo cual, es necesario la aplicación permanente de la selección y adaptación de las tecnologías importadas, así como la creación y producción de tecnologías propias que les permitan aprovechar sus abundantes recursos en forma racional.

Es claro que estos propósitos se deben apoyar en una doble convicción: por un lado, la de que la ciencia y la tecnología son un quehacer social que incide de manera poderosa y aún determinante en la actividad económica, así como en aspectos importantes del devenir social, y por la otra, la de que sus logros puedan transferirse con provecho de los países más dotados en esa materia a los menos favorecidos.

Desde luego, todavía no es cabal la comprensión de los vínculos entre la ciencia y la tecnología, por un lado, y las necesidades del desarrollo socioeconómico y cultural de los países subdesarrollados, por otro.

Resulta necesario que las sociedades industrializadas tomen conciencia de que el desarrollo científico y tecnológico de los países pobres no puede estimularse según los métodos tradicionales. Es preciso además, que los países líderes abandonen su ingenua creencia respecto a que la ciencia y la tecnología ofrecen, por sí solas, una salida fácil y rápida del atraso.

Lo que necesitan los países subdesarrollados, antes que nada, es aumentar su capacidad científica y técnica interna de acuerdo con los postulados y fines de un estilo de desarrollo propio que los conduzcan a la autodeterminación; el logro de este objetivo dependerá de un esfuerzo organizado y sostenido a largo plazo en el ámbito nacional, complementado de manera racional en el plano internacional. Esta premisa es bastante clara si se tienen en cuenta la experiencia histórica de las naciones industrializadas, la discusión teórica renovada de los últimos lustros y, especialmente, los intentos recientes de algunos países que emprenden nuevas vías de desarrollo.

En consecuencia, el desarrollo de la ciencia y la tecnología en los países subdesarrollados, dependerá más del esfuerzo por establecer relaciones sólidas y permanentes entre el sistema investigación y desarrollo y la educación, la economía y la cultura, que del volumen-



de conocimiento importado y del aumento indiscriminado en la asignación de recursos financieros y humanos para las instituciones de investigación.

Es claro, por tanto, que una política de ciencia y tecnología, que tenga como objetivo fundamental "la síntesis entre el conocimiento y la acción", tomando en consideración la escasez y dispersión de sus recursos humanos; implementar tal política, exige la creación simultánea, tanto de los elementos básicos de la infraestructura institucional de la educación e investigación, y de los medios para integrarlos armónicamente; en tal sentido asume gran importancia la correcta especialización de los principales campos de la investigación, ya que no es posible abordar todos en conjunto debido a las limitaciones correspondientes. De la misma manera, estos países deben procurar equilibrar la investigación fundamental con la investigación aplicada; si bien es cierto que, es posible aprovechar en la perspectiva inmediata la investigación básica realizada por los países desarrollados, no debe descuidarse la investigación propia de los países subdesarrollados. En cuanto a la investigación aplicada, la elección de los campos de especialización depende de forma significativa del tipo de recursos naturales disponibles y la posición que el país ocupe en la división internacional del trabajo. (67)

Las instituciones encargadas de elaborar los programas de trabajo, así como la organización y determinación de los campos de especialización, deberán contar con el apoyo de sus gobiernos respectivos, en cuanto a la necesidad de desarrollar sus recursos humanos fundamentalmente, y la de aumentar considerablemente su esfuerzo financiero, que les permita ejecutar una política permanente de ciencia y tecnología que tienda a reducir la brecha que los separa con respecto a los países desarrollados.

Para comprender en su exacta dimensión la brecha que separa a los países subdesarrollados de los desarrollados, es conveniente analizar los conceptos de desarrollo y subdesarrollo, así como su relación con la ciencia y la tecnología.

(67) Alberto Campos Osorno, LA TECNOLOGIA COMO FACTOR DE DESARROLLO ECONOMICO, Op. cit. p.4.

Desarrollo económico significa, elevación constante del nivel de vida de la población, en todos los elementos y factores que contribuyen al bienestar social.

Para F. Perrux, desarrollo es la combinación de los cambios mentales y sociales de una población que la vuelven apta para hacer crecer durablemente su producto real y global.

Esta definición, afirma la necesidad de un cambio en el comportamiento de los sujetos de la actividad económica, política y social, de tal manera que, sea capaz de generar el cambio institucional y tecnológico requerido por el desarrollo y la perseveración de los valores espirituales.

El subdesarrollo no puede interpretarse como una etapa en el proceso de desarrollo, ni como un intervalo en el desarrollo continuo en el que pueden ubicarse muchos países, y a través del cual deben pasar todos para convertirse en desarrollados. El subdesarrollo, particularmente en Latinoamérica, es una consecuencia del proceso histórico de la industrialización en Europa y más tarde en Norteamérica. El desarrollo y el subdesarrollo son dos facetas del mismo proceso de expansión del capitalismo occidental que empieza en el siglo XIX. Este proceso, abarca la creación y el establecimiento de una división internacional del trabajo que por una parte, existen unos cuantos países avanzados que producen artículos manufacturados y, por otra parte, una gran cantidad de países atrasados que aportan materias primas y productos básicos, y al presente se da una nueva división que se traduce en la industrialización periférica. El subdesarrollo y el desarrollo evolucionaron simultáneamente, estuvieron y están funcionando ligados, se afectan mutuamente y se condicionan entre sí; estos dos fenómenos deben entenderse como parte interdependiente de un mismo sistema.

La diferencia básica de esta estructura es que la del subdesarrollo, debido a la endógena capacidad de crecimiento, se vuelve pasiva, dependiente y dominada.

El subdesarrollo se genera con el surgimiento del capitalismo; capitalización y desarrollo en las metrópolis y descapitalización y subdesarrollo en las colonias, que se convierten en patrón de desarrollo capitalista en escala mundial. "El subdesarrollo, resulta cuando el sistema capitalista se super impone a una economía precapitalista. La mayoría de los países actualmente subdesarrollados llegaron a ser así, debido a la naturaleza de las relaciones que se establecieron entre ellos y las naciones capitalistas avanzadas". (68)

Estas afirmaciones resumen de manera general, el punto de vista "estructuralista" del subdesarrollo analizado por algunos economistas latinoamericanos y europeos, en el cual describen la situación de América Latina y de muchos países de Africa y Asia.

El papel que juega la ciencia y la tecnología dentro del proceso de desarrollo económico es fundamental, debido a que dicho factor ha sido el sostén del crecimiento espectacular de las economías de los países hoy desarrollados.

### 1.1. Tecnología Adecuada para Necesidades Esenciales.

Se está viendo, cada vez con más claridad, que las estrategias de desarrollo clásicas, que ponen principal empeño en el aumento del producto nacional bruto como fin en sí mismo, olvidando o relegando aspectos cualitativos, no logran aliviar la pobreza y el desempleo de la gran masa de la población en la mayoría de los países atrasados. Lo que ha sucedido en mucho, es que con esas estrategias de corte desarrollista y tecnocrático, los frutos del crecimiento económico, se han concentrado en manos de una pequeña minoría privilegiada y no han llegado al resto de la población. Adicionalmente a las fuertes salidas de recursos al exterior como costo a la dependencia que padecemos, la perpetuación de la pobreza parece que se debió en gran parte a que, el crecimiento rápido se generó en el pequeño sector moderno de la eco-

(68) Stavenhagen.- Estructura Social y subdesarrollo. Rev. Diálogos, Colegio de México, Mayo-Junio, 1967.

nomía, que utiliza tecnología importada de la más avanzada y ese crecimiento no se extendió al sector rural tradicional, ni al sector urbano no estructurado; por el contrario, el crecimiento del sector moderno se obtuvo a expensas de dichos sectores.

Si las formas de desarrollo del pasado no han dado los resultados que se quería obtener, es necesario reorientar las estrategias actuales hacia la eliminación de la pobreza y del desempleo y la satisfacción de necesidades básicas.

La tecnología que requiere una estrategia dirigida a satisfacer esas necesidades básicas, deberá ser una tecnología dirigida, más que en el pasado, a satisfacer las necesidades del pequeño agricultor, de la pequeña industria rural y de los productores del sector no estructurado; esto es, un tipo especial de tecnología adecuada que difiere de la tecnología concebida en los países industrializados. Esto deberá ser así, porque la política tecnológica con una estrategia así definida, debe tener un doble propósito: adaptar la tecnología existente o la nueva tecnología importada a la situación general del país en desarrollo y contribuir a la redistribución del ingreso.

Por esta razón, podría llamársele tecnología "doblemente adecuada". Puede darse por cierto que, una tecnología doblemente adecuada debe contener un mayor grado de innovación, que una tecnología "simplemente adecuada"; para llegar a ella, se pueden utilizar más a menudo los procedimientos de selección y adaptación de las tecnologías existentes, por lo común realizadas en los países industrializados. (69)

Una estrategia de satisfacción de las necesidades básicas, tiene como punto de partida a los grupos de

---

(69) Hans Singer, TECNOLOGIA PARA SATISFACER LAS NECESIDADES ESENCIALES, OIT, Ginebra, 1978.

población rural y urbana pobre, en cuyo beneficio tendrán que ser encaminados los conocimientos científicos y tecnológicos; es evidente que, las tecnologías importadas no siempre serán las adecuadas. Para que se eleven los niveles tecnológicos en los sectores urbano y rural, no estructurados, es imprescindible adoptar las técnicas a que los pequeños agricultores, los artesanos y otros pequeños productores, con sus recursos monetarios limitados, tienen fácil acceso.

Esto no quiere decir que los conocimientos tecnológicos modernos no son pertinentes o importantes, sino sencillamente que en la adaptación y adopción de métodos-conocidos es preciso proceder con criterio selectivo. Sin defecto de que se aplique la tecnología más avanzada a los sectores estratégicos de la economía a fin de garantizar un desarrollo rápido y sostenido, deben explorarse otras alternativas en otras ramas en que sin detrimento de la productividad, puede generarse más empleo y en todos los casos considerar las adaptaciones congruentes a nuestras características y necesidades.

En verdad, la experiencia de países que han tratado de seguir el camino de satisfacción de las necesidades básicas, como Cuba, China y Tanzania, hace pensar que el único procedimiento viable para la paulatina modernización de la economía rural es el mejoramiento de las sencillas técnicas aldeanas. Es imprescindible utilizar recursos y personal calificado nacionales para concebir y aplicar tecnologías más productivas que las tradicionales, pero que estén al alcance de los agricultores y de otros grupos de productores pobres.

Los objetivos de un desarrollo que tenga como metas la satisfacción de las necesidades básicas, han sido claramente expuestas por Dudley Seers.

"La tarea fundamental de todo gobierno es desarrollar la pericia técnica y controlar las aspiraciones de los consumidores... Excepto en los países menos adelantados, lo que se necesita en todas partes es la capacidad técnica y administrativa suficiente para controlar la importación de técnicas de producción y de consumo y vigi--

lar lo que sucede con las que se han dejado entrar en el país". (70)

De ello se sigue que, una oficina de planificación ya no debe ocuparse principalmente de objetivos de desarrollo ni de proyectos, sino también de preparar personal de dirección capaz de elaborar y aplicar una estrategia de desarrollo expresado en objetivos relativos a recursos claves y a estilos de consumo. En su orden de prioridades, su segunda misión debe ser la de reunir la información necesaria para respaldar esa estrategia, especialmente en negociaciones con empresas y gobiernos extranjeros; información acerca de la variedad de tecnologías de que se dispone internacionalmente, del costo de las diferentes maneras de obtenerlas, etc.

Ello confirma, la importancia de la política-tecnológica en la planificación nacional. Puede agregarse a esas funciones las más positivas de adaptar, las técnicas importadas y de crear una tecnología autóctona como pilar para el desarrollo nacional.

La acrecentada importancia de la capacidad tecnológica en sí misma como objetivo del desarrollo no debe hacer olvidar que, fundamentalmente son los planificadores quienes establecen las tareas tecnológicas concretas y las prioridades, determinando los sectores estratégicos; desarrollo rural o desarrollo urbano, elevada tasa de inversión o promoción del consumo, consumo de alto nivel o satisfacción de las necesidades básicas, desarrollo prioritario de una u otra región del país, promoción de las exportaciones o sustitución de importaciones y así sucesivamente. Cada una de las decisiones de esta clase tomadas en la planificación que se refleja explícita o implícitamente en los proyectos propuestos, tendrá repercusiones sobre la política tecnológica; igual situación puede decirse de las principales políticas macroeconómicas, como política fiscal, monetaria, salarios, reforma agraria, de inversiones extranjeras, que influyen todas en la política tecnológica.

---

(70) Dudley Seers: "A new look at the world classification", Vol. 7 1976, Núm. 4; (datos tomados de la OIT)

A) Factores que Condicionan la Elección de una Tecnología Adecuada.

Cabe tener presente que la elección de tecnologías se ve obstaculizada por la dependencia, marco en el que hay que tomar en cuenta, por una parte, la penetración de las empresas trasnacionales en la economía de los países subdesarrollados que implica, transferencias tecnológicas, no siempre las más adecuadas para las necesidades de los países huéspedes. Por otra parte las condiciones impuestas en materia de adquisición de tecnología que implica en muchos casos el endeudamiento externo, etc.

Sin defecto de que en la correspondiente política deben tomarse las medidas para neutralizar en la medida de lo posible dichos condicionamientos, cabe considerar los siguientes elementos.

Lo primero que hay que decidir consiste en definir qué tecnología se va a utilizar para determinado proyecto o determinada serie de actividades. Una elección supone una serie de posibilidades; la serie hipotética o número de posibilidades que una "carta" ofrece, es evidentemente muy grande. Puesto que la tecnología está englobada en conjuntos de equipo, sería científica y técnicamente posible preparar una inmensa variedad de conjuntos que entrañen diferentes grados de densidad de capital.

Examinando algunos de los factores que pueden determinar las tecnologías en uso en un país, nos conduce a establecer bases para un análisis más sistemático de determinados problemas y para llegar a conclusiones respecto de la política tecnológica que conviene para cada país. Estos factores pueden enumerarse en la forma siguiente:

- 1.- Tecnologías existentes: el "escaparate de tecnologías" del que éstas se seleccionan.
- 2.- La capacidad del país para adaptar las tec

nologías existentes a sus propias condiciones o a los cambios que éstas sufran.

- 3.- La capacidad del país para crear tecnología nacional o autóctona adecuada para sus objetivos y circunstancias.

Estos tres factores constituyen lo que podría llamarse la "oferta" de tecnologías; pero existen también ciertos factores que constituyen la "demanda", estos son:

- 1.- La situación en cuanto a precios de los factores y a otras motivaciones de quienes toman las decisiones.
- 2.- La distribución del ingreso, que determina la demanda efectiva del mercado por productos y por sectores.
- 3.- Los que deciden la tecnología que se ha de utilizar en proyectos determinados y que posición ocupan. (71)

Los seis factores indicados, tal como se han clasificado, proporcionan una buena base para el análisis de algunos de los problemas de opción tecnológica de carácter general; no obstante, los resultados de la investigación muestran que en la elección de tecnologías intervienen muchos factores técnicos, prácticas y de organización que no se dejan clasificar lógicamente. Estas investigaciones han sacado a la luz multitud de factores prácticos relacionados, entre otras cosas, con la calidad del producto, la escala de producción y las motivaciones de quienes toman las decisiones.

Existen algunas razones y situaciones, que deben tenerse presente para la formulación de las políti--

---

(71) Hans Singer, TECNOLOGIA PARA SATISFACER LAS NECESIDADES ESENCIALES, Op. cit.



cas de tecnologías adecuadas en los países en vías de desarrollo.

- a) La tecnología creada en los países ricos, - quienes tratan de resolver sus problemas -- por métodos apropiados para su situación: - abundancia relativa de capital y de personal calificado de alto nivel, escasez relativa de algunos recursos naturales y de mano de obra no calificada e inexistencia de un excedente de población agrícola; en tal sentido, la tecnología por ellos desarrollada, tiende a ser de fuerte coeficiente de capital y de calificaciones y sobre todo -- ahorradoras de mano de obra.
- b) Los países con escasa capacidad para crear tecnología adecuada, experimentan también - grandes dificultades para elegir con acierto dentro de la oferta existente: la mera - selección, transferencia y difusión, para - que de resultados fructíferos requiere de - una capacidad tecnológica nacional. Es un - hecho, que para la selección y correcta utilización de tecnología del escaparate se necesita una capacidad tecnológica del mismo nivel general para crear nueva tecnología.- Un país que tiene la capacidad necesaria para crear su propia tecnología, necesita mucho menos esfuerzos para seleccionar la más eficiente de las tecnologías que le son - - ofrecidas.
- c) La desigual distribución mundial de la capacidad tecnológica da también una ventaja -- evidente a los que la poseen. El desequilibrio tecnológico en el mundo, crea no sólo el riesgo de que la tecnología transferida a los países en desarrollo sea impropia para la solución de sus problemas, sino también, el que la transferencia se efectúe en condiciones no equitativas o injustas que - representen una carga excesivamente pesada sobre sus recursos. Esta cuestión constituyó uno de los temas principales del programa

ma del cuarto período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (72)

- d) El elevado costo de la tecnología para los países menos desarrollados, se puede reducir si entre los diversos vendedores y las diversas fuentes de la tecnología que se desea, se busca con tenacidad a quien la ofrezca en mejores condiciones; para esa búsqueda, también se necesitan recursos considerables y también gran capacidad tecnológica para comparar y apreciar exactamente las ventajas y desventajas relativas de la tecnología que se pueden obtener de diferentes fuentes.
- e) Se da además, la circunstancia de que las fuentes de información acerca de lo que hay disponible y el asesoramiento sobre lo que es adecuado, también se observa una ineficacia; por ejemplo, los vendedores de equipo suelen ofrecer a los países en desarrollo la maquinaria más cara y que en algunos casos economiza aún más mano de obra, que el equipo corriente en fábricas típicas de los propios países desarrollados. (73) Esto muestra que los países importadores de tecnología, deben tratar de desarrollar una capacidad propia de asesoramiento y diseño lo que, será uno de los aspectos de la capacidad tecnológica nacional.

La investigación empírica ha demostrado que, el escaparate de tecnologías existentes es en realidad -

---

(72) UNCTAD, Principales cuestiones que plantea la transmisión de tecnología a los países en desarrollo, O.N.U. Nueva York, 1975.

(73) O.N.U. Departamento de Asuntos económicos y sociales, TECNOLOGIA E INVESTIGACIONES adecuadas al desarrollo industrial, Nueva York, 1972.

más basto de lo que suele creerse; a menudo, las tecnologías diferenciadas por densidades de mano de obra, coeficiente de escala, calidades de producto y otras características que interesan a los países de ingreso bajo, - - existen una variedad mayor que la reducida gama de posibilidades de que saben quienes toman las decisiones en los países en desarrollo.

Todos los días hay que tomar decisiones relativas al desarrollo económico, por ello no se puede estar ajeno en la elección de las tecnologías del escape, - aún cuando se comprenda que no es la mejor para las circunstancias, porque la tecnología que sería realmente la más adecuada no existe y habría que crearla en el país. Hay razones obvias para que los países en desarrollo establezcan una política tecnológica en la cual, la utilización de tecnología existente y la creación de una capacidad nacional vaya a la par; de todos modos, hay que tomar medidas para que la tecnología existente esté más al alcance de los países en desarrollo y les resulte más barata; entre estas medidas están, el mejoramiento del sistema internacional de patrones y el establecimiento de bancos de datos tecnológicos y de servicios de referencia.

#### B) Aplicación Gradual de la Tecnología en los Países en Vías de Desarrollo.

Se ha discutido extensamente los criterios relativos respecto de las tecnologías que requieren "inversiones intensivas de capital" y de las que requieren el "empleo intensivo de mano de obra" en los países en desarrollo; estas discusiones han conducido a establecer algunas reflexiones.

- 1.- Puede estimarse, que la creación de una -- tecnología más moderna y adelantada es la característica de un país económicamente desarrollado o de un país que quiere serlo lo más rápidamente posible;

- 2.- Se estima necesario planificar las inversiones con miras al futuro, y es evidente que las máquinas y el equipo que no sean del modelo más reciente pronto se considerarán anticuados;
- 3.- Una economía adelantada expone a todos los interesados a las fuerzas del cambio y del desarrollo y ejerce, por lo tanto, una influencia penetrante en toda la sociedad, -- permitiendo que el personal de dirección y los trabajadores, adquieran las calificaciones técnicas y los conocimientos indispensables en una economía moderna.
- 4.- Las industrias que tienen mayor potencial de desarrollo, son las que utilizan una tecnología adelantada.
- 5.- Una inversión intensiva de capital permite realizar importantes beneficios, una parte importante de los cuales puede ser reinvertida para promover un crecimiento acelerado (74)

Por otra parte, puede estimarse que:

- 1.- La tecnología adelantada se ha perfeccionado para satisfacer necesidades concretas y que sólo puede aplicarse en las condiciones prevalecientes en los países industrialmente adelantados, que se caracterizan por poseer importantes mercados, abundancia relativa de capital, empresarios y personal de dirección calificado, así como escasez de mano de obra.

---

(74) LOS RECURSOS HUMANOS PARA LA INDUSTRIALIZACION, Oficina Internacional del Trabajo, (OIT), Ginebra, 1971.

- 2.- La aplicación de una tecnología industrial cuando no existen para ello condiciones -- adecuadas, puede constituir un grave error.
- 3.- Los países no deberían cortar repentina y -- totalmente los vínculos que los unen al pasado, sino tratar de introducir y fundar -- las nuevas técnicas sobre las bases ya exis-- tentes, adaptándolas a las calificaciones -- tradicionales.
- 4.- Cuando el capital escasea, una tecnología -- que requiera inversiones intensivas de capi-- tal exige su concentración en unas cuantas-- grandes empresas, a costa de privar de capi-- tal al resto de la economía, lo cual acen-- túa las características sobre el desarrollo de las economías y de las sociedades, aumen-- ta las diferencias entre los niveles de vi-- da, las oportunidades y las condiciones pre-- valecientes en los sectores moderno y tradi-- cional y limita el número de trabajadores -- que pueden ser asimilados por el sector mo-- derno y recibir influencias modernizadoras.
- 5.- Finalmente, si bien es verdad que la tecno-- logía que requiere inversiones intensivas -- de capital, permite que unas cuantas gran-- des empresas modernas realicen importantes-- beneficios de los sectores público y priva-- do sean necesariamente más grandes y que de-- ban invertirse más recursos de los que ha-- brían invertido con inversiones de capital-- más dispersas y menos importantes. (75)

Estos argumentos nos presentan algunas observa-- ciones:

---

(75) LOS RECURSOS HUMANOS PARA LA INDUSTRIALIZACION,  
Op. cit.

Se cree en ocasiones que quienes abogan por la adopción de técnicas de producción que requieren el empleo intensivo de mano de obra en los países en desarrollo, tratan de engañar para vender técnicas inferiores; sin embargo, es muy probable que en todos los países la maquinación substituya progresivamente al hombre en los procedimientos de fabricación. En lo que se refiere a la fabricación, el hombre puede labrar y combinar materiales con herramientas manuales sencillas, mediante operaciones de corte, golpe, torsión, pulimento y mezcla; no obstante, el hombre no podrá alcanzar gran velocidad ni mucha precisión, no soporta el calor o el frío excesivos y no puede permanecer expuesto a emanaciones tóxicas, -- mientras que la máquina puede efectuar todas estas operaciones y otras muchas con más velocidad, más precisión y en condiciones mucho menos limitadas. Por lo que se refiere al transporte, el hombre no puede desplazarse con gran rapidez y operar cargas pesadas a largas distancias; en general en todas las actividades, el hombre está más limitado que la máquina. No obstante, las facultades analíticas del hombre son superiores a las de la máquina para descomponer la información y combinar selectivamente sus componentes con otros datos; pero en la industria, -- la máquina tenderá probablemente, cada vez más a substituir al hombre en todas las operaciones que no sean de esta naturaleza. (76)

Los argumentos en favor de una utilización intensiva de mano de obra para ahorrar los escasos recursos de capital de los países en desarrollo, no deben evaluarse exclusivamente en términos de costos comparativos, pues en muchos casos, los responsables de la planificación no toman debida cuenta en sus cálculos el costo del desaprovechamiento de recursos humanos.

La ventaja que supone asegurar que se ocupe en todos los sectores de la economía toda la mano de obra -- que pueda trabajar de manera productiva, aparece más evidente si se le considera desde el punto de vista de costos humanos y sociales que acarrear el desempleo y la --

---

(76) ALGUNOS ASPECTOS DE LA POLITICA DE INVERSIONES EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS, Revista Internacional del Trabajo, (OIT), Vol.LVII, Núm.5, Ginebra, 1958.

subocupación; esto equivale a decir, que se mejoraría el bienestar económico y social de conjunto si las empresas privadas y el gobierno en su política respecto a estas - empresas, concedieran más importancia a los problemas de empleo cuando adoptan o fomentan decisiones relativas a la aplicación de una tecnología.

El país que limita la utilización de tecnolo-- gías que requieren inversiones intensivas de capital, -- puede ahorrar mucho capital y utilizarlo para crear más empleos o elevar la productividad de la mano de obra; -- gracias a ello, podrá lograrse una distribución más equi-- librada del capital entre todos los sectores de activi-- dad y la coordinación progresiva de la tecnología con la ampliación de los mercados, de los conocimientos, de las calificaciones y de los recursos financieros; por ello, -- se dice que la aplicación de las tecnologías debe ser -- gradual. (77)

## 1.2. Planeación de la Ciencia y Tecnología en México.

Durante bastante tiempo ha prevalecido la --- idea de que México sigue perteneciendo al mundo subdesa-- rrollado, porque, entre otras cosas, la mayoría de su po-- blación vive en condiciones muy precarias, porque es un-- país que desaprovecha en gran medida sus recursos natura-- les, que exhibe una insuficiente integración en su planta industrial y en general, de un aparato productivo que padece graves desequilibrios inter e intrasectoriales y-- geográficos, y en fin, porque su nivel de ingreso per cá-- pita sigue siendo bajo, comparativamente con el de los - países industrializados y enfrenta dificultades internas y externas para generar ahorros suficientes para finan-- ciar su desarrollo.

El avance de la ciencia moderna ha permitido - establecer que México no es un país pobre en recursos na

---

(77) LOS RECURSOS HUMANOS PARA LA INDUSTRIALIZACION,  
Op. cit.

turales, aunque sólo se conoce una parte de ellos y se aprovecha una proporción todavía menor. Tampoco se puede hablar de escasez de recursos humanos en un país con una de las mayores tasas de crecimiento demográfico del mundo y con una fuerza de trabajo que aumenta en más de 700 mil anualmente. Con los niveles promedio actuales de ingreso nacional de más de mil dólares, tampoco puede considerarse que su potencial de ahorro sea bajo. Siendo -- así, parece que hay que buscar la explicación del fenómeno del subdesarrollo por otros lados.

Sin defecto de que la dependencia constituya -- el factor clave del subdesarrollo, entre las causas que limitan el desenvolvimiento del país cabe mencionar, para lo que nos interesa destacar aquí, las graves deficiencias de organización social, el nivel muy bajo de -- preparación de los recursos humanos y el atraso científico y tecnológico, que se traduce en insuficiencia, ineficiencia e incompetencia, cuando se trata de resolver los grandes problemas del país. (73)

La actividad científica y tecnológica ha seguido en términos generales la trayectoria de atraso y dependencia. Fué hasta principios de los años 30 que México logró un considerable impulso para su desarrollo económico y con él un incipiente desarrollo tecnológico y científico; coincidiendo con el inicio de la etapa moderna, se otorgó una prioridad mayor que antes a la educación superior, la que conjugaba con otras acciones del estado en favor de la industrialización, sirvió para desarrollar ciertos aspectos de la investigación científica, pero sin que ésta se viera acompañada por un esfuerzo nacional mayor en el campo tecnológico.

Así, la ciencia practicada en las principales universidades del país, registró ciertos progresos; las actividades tecnológicas quedaron sujetas a las deformaciones condicionadas por el proceso de industrialización. Se importaba la maquinaria y la asistencia técnica, y --

---

(78) Miguel S. Wionczek, LA PLANEACION DE LA CIENCIA Y TECNOLOGIA EN MEXICO, Revista Comercio Exterior, -- Vol. 26, Núm. 11, Nov., 1976.



con ello, la tecnología que le era inherente, pero que no correspondía a condiciones del país, el cual no disponía de grandes recursos de capital y sí, en cambio, de una relativa abundancia de mano de obra. De esta manera, la tecnología importada para las industrias de bienes de consumo reflejaba las preferencias de los grupos urbanos que tenían patrones de consumo de países con elevados ingresos; además, la tecnología importada requería la utilización de insumos intermedios que muchas veces no se producían en el país, y a la vez obstaculizaban la explotación de algunos recursos renovables ampliamente disponibles.

Del desarrollo de las actividades científicas y tecnológicas en México, se demostró que aunque seguía creciendo constantemente, tenía características negativas.

- 1.- Dependía exagerada e inconvenientemente, -- del desarrollo de la ciencia y la tecnología de los países muy industrializados, limitándose, en muchos casos, a actividades imitativas en campos de investigación.
- 2.- Insuficiencia de recursos financieros, ni siquiera con la disponibilidad de algunos países del mismo nivel de desarrollo en América Latina.
- 3.- El sistema Nacional seguido, no disponía de suficientes recursos humanos en cantidad y calidad.
- 4.- Excesiva concentración geográfica e institucional de la ciencia y la tecnología. En 1973, las instituciones de investigación en el Distrito Federal y su alrededor, concentraban más del 80% del gasto y del personal del país y cinco grandes organismos representaban el 45% del gasto nacional.
- 5.- El gasto en ciencia y tecnología estaba mal distribuido funcionalmente.
- 6.- La mayoría de las instituciones carecía del número de investigadores considerado como el mínimo necesario para emprender investigaciones de cierta relevancia.

- 7.- El desarrollo de estas actividades, era poco armónico, con el consiguiente descuido de áreas muy importantes, tales como la agricultura, ganadería y silvicultura, las industrias de bienes de capital, los transportes, comunicaciones, el desarrollo urbano y la vivienda.
- 8.- Faltaron establecer los vínculos permanentes entre la investigación y los sistemas educativo y productivo. Los servicios de difusión y divulgación estaban poco desarrollados, limitando al mínimo sus efectos culturales y educativos; esta situación era patente sobre todo en la agricultura y en las industrias de bienes de consumo. (79)

La comparación del progreso obtenido en los últimos años con las necesidades científicas y tecnológicas actuales y futuras del país, indica que el sistema nacional tendrá que ampliar considerablemente su radio de acción, tanto cuantitativa como cualitativamente. El futuro de la ciencia y la tecnología en México, no depende sólo del aumento de los recursos financieros destinados a la investigación y de la formación acelerada de los recursos humanos de alta preparación, sino también de la incorporación de estos esfuerzos en un marco de planeación, que tendrá que ser indicativo, participativo, permanente y flexible -como lo postula el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología- además, deberá dirigirse simultáneamente a la generación y al fomento de la demanda de conocimientos científicos y tecnológicos de origen nacional, ya que esta demanda sigue dependiendo inconvenientemente de las fuentes externas.

El país dispone desde noviembre de 1976 de un documento, presentado por el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT), en el que se expone una política encausada a la realización de investigaciones y su generalización a través de la enseñanza o de la apli-

---

(79) Miguel S. Wionczek, LA PLANEACION DE LA CIENCIA Y TECNOLOGIA EN MEXICO, Op. cit. pp. 1272, 1273.

cación en la práctica. En dicho documento, figuran los enfoques de conjunto de un sistema de Ciencia y Tecnología, con los tratamientos de aspectos particulares, tales como la situación actual, los objetivos y los lineamientos de acción de los componentes principales de la infraestructura científica y tecnológica, de las ciencias exactas y naturales, de las ciencias sociales, de los sectores relevantes para el desarrollo tecnológico y de los recursos renovables. Así como lo referente al diagnóstico de los problemas científicos y tecnológicos con una interesante, "visión histórica del subdesarrollo científico y de la dependencia tecnológica" y una exposición de los antecedentes, la evolución y los rasgos actuales de la política al respecto.

Cabe señalar, por otra parte, que el documento contiene elaboraciones y señalamientos que representan indudable adelanto en las concepciones de política. A guisa de ejemplo se puede mencionar, el hecho de que, se postule un objetivo general de desarrollo científico, autonomía cultural y autodeterminación tecnológica.

Una política nacional, que pretenda lograr -- progresivamente los objetivos del desarrollo científico, la autonomía cultural y la autodeterminación tecnológica, deberá partir de los postulados siguientes:

- a) Es menester que la política científica y tecnológica, esté cabalmente integrada a la política general del desarrollo del país.
- b) México debe fijar su patrón de desarrollo científico y tecnológico, de acuerdo con sus necesidades y objetivos; porque un patrón de desarrollo dependiente en este campo, no responde a las necesidades específicas de nuestra sociedad.
- c) Aprovechamiento racional de las posibilidades de utilización de los conocimientos científicos y tecnológicos generados en el exterior.

- d) Para superar el estado actual de atraso y de falta de integración del sistema nacional, se requiere de un esfuerzo mancomunado, creciente y sostenido por parte del Estado, de las Instituciones de enseñanza superior y del sector productivo.
- e) El desarrollo científico y tecnológico requiere de un clima propicio, que aprecie el valor social de estas tareas.
- f) El país debe pugnar por un grado de excelencia en ciertos campos científicos poco explorados y desarrollados, algunos de los cuales son de gran importancia para la solución de los problemas nacionales.
- g) El esfuerzo tecnológico requiere de una acción paralela en distintos frentes a la vez.
- h) Es necesario, vincular estrechamente el sistema de ciencia y tecnología con el sector gobierno, el sistema educativo y el sistema económico.

Dentro de este contexto, el proceso de planificación permanente de la ciencia y la tecnología debe abarcar cuatro fases:

- 1.- Formulación de estrategias para su desarrollo en el país, con una perspectiva a largo plazo (20 o 25 años).
- 2.- La definición de una política nacional de ciencia y tecnología con perspectiva a mediano plazo (10 años).
- 3.- Formulación de los sucesivos planes nacionales indicativos para cinco o seis años.
- 4.- Programas y proyectos de investigación al nivel institucional y sectorial para la -

duración de un plan indicativo. (80)

Para que la aportación de la ciencia y la tecnología al logro de los objetivos nacionales esté de acuerdo con su potencial, es menester incorporar la política científica y tecnológica en la política global de desarrollo, lo que en términos operativos implica la creación de un conjunto de instrumentos directos de política de ciencia y tecnología y el reajuste de muy numerosos instrumentos de otras políticas que inciden indirectamente en el funcionamiento y el desarrollo de la ciencia y la tecnología nacionales.

En resumen, para el futuro inmediato, quedará a México como a cualquier otro país en desarrollo, una tarea complicada y difícil; integrar la política de ciencia y tecnología en el conjunto de las políticas de carácter económico y social.

## 2. LA AUTOMATIZACION Y SUS EFECTOS SOCIALES.

Las innovaciones de la técnica, a la par que influyen sobre el equilibrio de la naturaleza, afectan la estructura de la sociedad; los cambios técnicos repercuten profundamente en la vida toda de la sociedad.

Los hombres y los grupos sociales tienen que adaptar sus metas, sus valores y sus creencias para poder aprovechar las oportunidades que la nueva técnica ofrece y hacer frente a sus consecuencias; para algunos la adaptación será más sencilla que para otros; además, gentes y grupos sociales tienen distintas ideas acerca de la naturaleza y de la magnitud de las exigencias y oportunidades que las nuevas técnicas implican. Las tensiones inherentes a las innovaciones técnicas se refle-

---

(80) Miguel S. Wionczeck, LA PLANEACION DE LA CIENCIA Y TECNOLOGIA EN MEXICO, Op. cit. pp. 1274, 1275.

jan a veces en graves conflictos políticos, económicos, sociales, culturales e ideológicos, así como, los conflictos acerca de la distribución de los costos y de los beneficios económicos y sociales de las innovaciones técnicas.

Es preciso llegar a saber mucho más sobre los efectos mutuos de la técnica y de la sociedad y sobre como puede responder la sociedad al cambio de la técnica, para mejor adaptarse a él. (81)

La urbanización creciente, la alarmante contaminación del medio, el enorme crecimiento de la población, las desigualdades cada vez mayores, la creciente conciencia de que la vida y el trabajo se deshumanizan, la desaparición de muchos puestos de trabajo, el temoral desempleo, los conflictos cada día más graves entre las generaciones y entre los grupos sociales, son otros tantos fenómenos que ponen de manifiesto la magnitud y la urgencia de los problemas inmediatos; las innovaciones técnicas, destruirán la sociedad si los cambios sociales y políticos son incapaces de mantener el mismo ritmo.

Las respuestas sociales al reto que implica la técnica diferirán según sean las tradiciones y el marco político, económico, social y cultural de cada sociedad, pero es universal la exigencia de llegar a formas de organización social que permitan obtener el máximo de beneficios y reduzcan al mínimo los daños sociales de los cambios técnicos. Una de las consecuencias inexorables de la técnica moderna es que introduce a los individuos en estructuras cada vez mayores.

Durante siglos, las ciudades fueron ejes de la civilización, centros de modernización, de progreso-

---

(81) Emmanuel C. Mesthene, PROGRAMA SOBRE TECNICA Y SOCIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE HARVARD, Harvard University Pres, 1970.

y de integración social; hoy, existe una crisis urbana en el mundo entero, son muchas las grandes ciudades que han perdido su capacidad para canalizar la masa de población que continuamente las invade y para proporcionar oportunidades de empleo o servicios sociales fundamentales a muchos de sus habitantes de la clase menos protegida. (82)

La industria presenta una situación aún mayor; en muchos sectores de la industria y de los servicios - sólo las empresas de mayor tamaño pueden invertir los - bastos recursos que requieren el progreso y la investigación científica y técnica; solo ellas pueden hacer -- frente a los gastos que exige la adquisición del equipo necesario para la aplicación de la técnica moderna; sólo las grandes empresas, capaces de organizar la producción, la distribución y la venta de productos en gran - escala, pueden explotar al máximo esa técnica, de manera que el capital invertido obtenga beneficios constantes.

En todos los países industrialmente avanzados -con economía de mercado, mixta o de planificación centralizada- la estructura toda de la economía, se ve crecientemente dominada por el fenómeno de la concentra---ción de la industria, en la agricultura, y en los servicios y por la aparición de gigantescos complejos, consorcios, asociaciones y otras formas de integración de las actividades económicas. Esta concentración de la industria ha tenido y tiene lugar horizontalmente, dentro de un sector determinado de la industria, para realizar economías de escala; verticalmente, en un proceso que - engloba a sectores conexos de actividad, por fusión, -- reuniendo entre sí campos de actividad no relacionados.

La técnica moderna de las comunicaciones y -- los métodos modernos de transportes, junto con los métodos de dirección, permiten que las actividades de una - empresa, con muchas operaciones complicadas, se distri-

---

(82) LA TECNICA AL SERVICIO DE LA LIBERTAD; EL APORTE DE LA OIT, Memoria del Director General a la conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 1972.

buyan geográficamente entre un amplio número de compañías o fábricas dependientes que se especializan en productos determinados o en piezas de cierto género.

En el mundo entero operan importantes compañías verdaderamente "multinacionales", con capital, accionistas, producción, métodos y operaciones comerciales diseminados en numerosos países y en una amplia gama de actividades económicas. El control de sus actividades se ha convertido en tema de preocupación para las autoridades públicas y los movimientos sindicales en muchos países. Dichas empresas, con facultades para la formulación de decisiones que no están bajo el control gubernamental ni bajo la influencia de los sindicatos y que actúan sobre el comercio, la producción, el empleo y los pagos internacionales de tal manera que pueden, si no se actúa adecuadamente, ejercer ciertas presiones a los gobiernos y a las medidas de organización social. (83)

La técnica moderna es sumamente costosa y algunas industrias, especialmente las que crecen y aplican técnicas muy avanzadas, dependen cada vez más del apoyo que facilita el gobierno para lograr el crecimiento económico; de la misma manera, se piensa que el mecanismo de mercado no es enteramente adecuado para aplicar la técnica en la búsqueda de objetivos socialmente deseables; este mecanismo operó mientras se trataba de satisfacer las necesidades básicas de la sociedad; sin embargo, no siempre fue posible determinar las repercusiones sociales de la técnica, tales como contaminación del medio, el desplazamiento de los trabajadores y el costo "externo" y negativo de la técnica moderna, los que alcanzan proporciones alarmantes en numerosos países y que no se inscriben nunca en la contabilidad de las empresas. (84)

---

(83) Oliver Long, Director General del GATT, INTERNATIONAL CO-OPERATION AT A CROSSROAD "CONFERENCES", -- Núm. 6, Ginebra, 1970.

(84) LA TECNICA AL SERVICIO DE LA SOCIEDAD, Op. cit.



En las economías planificadas, el problema -- adopta una forma diferente, pero son también grandes -- las dificultades con que se tropiezan para satisfacer -- los deseos cambiantes para controlar y valorar la técnica, para establecer prioridades y asignar recursos entre los sectores de producción y de consumo.

Cada día es más preocupante la creciente introducción y naturaleza de la técnica y sus efectos sobre la sociedad, el hecho de que se utilicen cada vez -- más nuevas técnicas basadas en el uso de computadoras, -- tanto en la administración pública como en la privada, -- ha traído por consecuencia que el especialista de la dirección se convierta en una especie de figura clave en la vida pública y en el mundo de la industria y que aumente el número de científicos, de técnicos y de especialistas en toda clase de puestos de importancia para la dirección de las empresas y para la maquinaria gubernamental. Estas innovaciones hacen pensar en sociedades deshumanizadas dirigidas exclusivamente por computadoras, en las que burócratas y tecnócratas, cuya única -- preocupación es la eficacia y rendimientos, tomarán decisiones, que afectarán la vida y bienestar de millones de personas o al conjunto de la sociedad.

El gigantismo empresarial, la división del -- trabajo, la alta especialización y la cadena de montaje han modificado la conducta del hombre. El trabajo se ha subdividido en operaciones rutinarias y reiterativas, -- cada vez más simples y ello generaliza entre los trabajadores la idea de que no contribuyen significativamente a lo que se realiza o se produce.

Las ventajas en los países industrializados -- han sido enormes; gran crecimiento de la productividad, ingresos mayores para millones de trabajadores, supresión de muchas tareas árduas y peligrosas, rápida disminución del número de trabajadores no manuales en el total de la fuerza de trabajo y supresión progresiva de -- tareas administrativas rutinarias.

Sin embargo, esta apreciación no deja de te--

ner un carácter de elevación de productividad; ya que dentro de estas posibilidades técnicas, las tareas están encaminadas a lograr el máximo rendimiento con el mínimo de mano de obra y no para lograr la máxima satisfacción humana; en vez de adaptar la máquina al hombre, el hombre ha tenido que adaptarse a la máquina; se suele calcular el costo de producción sin tener en cuenta el costo humano y social de los métodos de producción.

El desinterés y la insatisfacción por el trabajo realizado, crecen día a día y especialmente entre los trabajadores menos remunerados. La mejora de las condiciones laborales contribuyen muy poco a sofocar la insulsa monotonía que apenas brinda oportunidades a la iniciativa personal, el resultado en consecuencia, será un clima nada propicio para una sociedad saludable y progresista.

La satisfacción por el propio trabajo y la humanización del trabajo, pueden convertirse en uno de los más urgentes problemas sociales de los años venideros. En las sociedades que reconocían la existencia de privilegios, la elección de una profesión agradable, que ofreciera verdaderas oportunidades sólo era posible para unos pocos; el resto de la sociedad, se avenía a desempeñar las tareas rutinarias necesarias para mantener el orden social y la economía en que se sustentaban. Esto afortunadamente ya no es así, y si bien en la realidad esto no se cumple más que en forma limitada, en las sociedades que reconocen el principio de igualdad de oportunidades, todo el mundo aspira a un trabajo agradable; actualmente, se considera que todos los miembros de la sociedad tienen derecho a exigir de ella una vida diaria suficientemente atractiva; de aquí que, haya que planear de modo diferente el problema de dotar al trabajo de alicientes que satisfagan esta reivindicación social. Ninguna concepción política, ningún sistema económico o social ha encontrado todavía respuesta adecuada a este problema cada vez más grave; la técnica puede proporcionarnos una parte de los elementos de la respuesta, pero sólo se hará dentro de un contexto de valores humanos mucho más firmes que los actuales.

## 2.1. Las Innovaciones Técnicas en los Países en Vías de Desarrollo.

Las innovaciones técnicas, que en potencia tienen un gran efecto igualador, en la práctica han acentuado muchas desigualdades ya existentes y han creado otras nuevas. Es de común aceptación, que aumentan continuamente las desigualdades entre los países desarrollados y los en vías de desarrollo; lo que no se quiere admitir en forma general es que mientras en muchos países decrecen progresivamente las desigualdades merced a una política social más eficaz, las desigualdades en los países en desarrollo aumentan en muchos casos.

La utilización de las técnicas ideadas e implementadas por los países más desarrollados, presenta serias dificultades cuando se pretende transplantarla a un país en desarrollo; raros son los casos en que la técnica se puede adaptar directamente de un contexto económico, social y cultural a otro completamente diferente; la compleja técnica del mundo industrializado no conduce necesariamente a la eficacia económica o al bienestar social en los países menos desarrollados, ello es así por varias razones.

Tanto las empresas como los mercados potenciales son con frecuencia demasiado pequeños, para que sea posible aprovechar al máximo las economías de escala que permite la técnica moderna.

Los niveles de formación son más bajos y las capacidades profesionales menos abundantes; de tal manera que, la utilización de la técnica moderna se ve frenada por la carencia de recursos humanos.

Los niveles de salarios son relativamente bajos y la mano de obra abundante, mientras que la técnica moderna está poco extendida, es costosa y normalmente utiliza poca mano de obra.

Así pues, el impacto del progreso técnico sobre la estructura de las sociedades en vías de desarrollo ha sido negativo en muchos aspectos, porque se ha introducido sin la planificación necesaria, procediéndose a un mero trasplante del sistema existente en los países más desarrollados.

La falta de ponderación en la estrategia técnica, ha hecho que los hombres sean reemplazados por máquinas, donde los hombres son muchos y los capitales y el comercio exterior escasos; no se ha conseguido crear los empleos que exige la población creciente; ha contribuido a aumentar las desigualdades y se ha fomentado un éxodo rural y una miseria urbana de proporciones incontrollables. Mientras una parte minoritaria y privilegiada de la sociedad vive y trabaja en un ambiente relativamente "moderno", la mayoría vive en condiciones y utiliza herramientas que son propias de épocas anteriores. La existencia de estas "dos naciones", rasgo común hoy en tantos países, recuerda los primeros momentos de la revolución industrial en las naciones más desarrolladas. Esto no es todo, entre las dos naciones existe, un grupo cada vez más numeroso que no pertenece a ninguna de ellas integrado por los habitantes de los barrios miserables de las zonas urbanas, que han roto del todo o parcialmente los vínculos con su ambiente tradicional, pero que no han conseguido integrarse a la sociedad "moderna". (85)

Por esta razón, tenemos que determinar cuáles son las técnicas que más eficazmente pueden contribuir al desarrollo.

Tenemos que evaluar las consecuencias de las técnicas importadas de otras partes a las necesidades y condiciones de los países en desarrollo, modificando, por ejemplo, el ritmo de la producción y la cantidad de mano de obra que precisan para determinado resultado.

---

(85) Benjamín Disraeli: SYBIL OR THE NATIONS, 1945.

Tenemos que construir la infraestructura requerida y las industrias de apoyo necesario para el funcionamiento eficaz de los nuevos procesos industriales y agrícolas.

Tenemos y debemos desarrollar técnicas absolutamente nuevas, especialmente adaptadas al medio en que van aplicarse y tenemos que crear un cuerpo autóctono de técnicas competentes.

Todo esto habrá de constituir una concepción relativamente nueva de la política técnica, económica y social; esta estrategia concebida para determinar, adaptar, desarrollar, divulgar y aplicar técnicas conducentes a un desarrollo más equilibrado habrá que tener en cuenta todas las preocupaciones, objetivos y medidas que se han examinado, al analizar los problemas que plantea el deseo de poner la técnica al servicio de la sociedad. El Programa Mundial del Empleo de la Oficina Internacional del Trabajo, plantea especialmente la determinación y aplicación de técnicas que impliquen una mayor utilización de la mano de obra desempleada o subocupada, que aumenten la productividad, y por tanto los ingresos de los trabajadores, mediante la utilización más eficaz de los escasos recursos de capital, de la tierra y de otros recursos y que dote de mejores herramientas y equipo a aquellos sectores, como la agricultura, la artesanía y la pequeña industria, que menos han progresado. La preparación y aplicación de tales técnicas han de contribuir enormemente a compensar los inquietantes desequilibrios estructurales de las sociedades menos desarrolladas.

El desarrollo, los niveles de empleo y el bienestar de la población en los países en desarrollo requieren una concepción nueva y más selectiva del programa técnico; del mismo modo, es necesario la reforma social e institucional para impedir que el progreso técnico tenga efectos sociales disyuntivos.

La seguridad social, desempeña un papel primordial en la adaptación social a las innovaciones y en el-

reparto más equitativo de sus frutos; no menos importante es el papel de las institucionales sociales, a través de las cuales el individuo puede participar realmente en el proceso innovador.

Para la planificación y aplicación de políticas que tengan debidamente en cuenta las consecuencias y los factores sociales de las innovaciones técnicas, es esencial la existencia de estructuras gubernamentales -- efectivas, encargadas de las cuestiones de política social y laboral. En gran parte, del mundo en desarrollo -- subsiste la necesidad urgente de crear departamentos laborales y sociales con los adecuados medios financieros, de equipo y de personal, y que mantengan relaciones de mutua confianza con las organizaciones de empleadores y trabajadores.

Con las innovaciones técnicas, es irremediable que la economía y la sociedad han de sufrir transformaciones; el dilema principal para todos los países en desarrollo reside por un lado, en que si tales transformaciones lograran realizarse ordenadamente, o si por el -- contrario, van a originar tensiones sociales y ráfagas de violencia crecientes e incontrolables.

## 2.2. Alternativas para la Selección de Técnicas.

Una de las causas principales del desempleo y la subocupación tan extendidos en muchos países en vías de desarrollo, radica en que sus economías se hallan poco desarrolladas en el sentido de que, no dispone todavía de conocimientos técnicos y de calificaciones para -- obtener una utilización plena y productiva de sus recursos humanos. En la medida en que los avances técnicos -- contribuyen al crecimiento y desarrollo económico sirven también para establecer condiciones adecuadas para que, -- en lo futuro, puedan solucionarse con mayor facilidad es tos problemas del empleo.

El objetivo principal del desarrollo de todos los países, no es facilitar la creación de empleos, sino

el aumento de la producción y de los ingresos; no obstante, es sumamente importante determinar si la trayectoria seguida para tal fin, ocasiona un amplio desempleo o facilita urgentemente la ocupación de gran número de personas, utilizando al máximo, con miras al desarrollo, los recursos humanos del país.

Los gobiernos que han suscrito la Carta de las Naciones Unidas y la Constitución de la Oficina Internacional del Trabajo (O.I.T.), se han obligado a efectuar todo lo que les sea posible para facilitar empleo productivo a quienes lo necesiten; en ese sentido, la Conferencia Internacional del Trabajo en 1964 aprobó un Convenio y una Recomendación relativa a políticas de empleo, cuya finalidad esencial, es el fomento del pleno empleo, productivo y de libre elección.

La elección de técnicas que propicien el mayor número de empleos productivos, puede sustentarse en algunas propuestas que al respecto se han diseñado. (86)

- A).- Si se da importancia excesiva a la creación de empleos a corto plazo, los países corren el riesgo de optar por una combinación de técnicas y productos poco favorables para un rápido desarrollo.

La capacidad de los programas de desarrollo para contribuir a lo largo de su aplicación, a la solución de problemas del empleo puede sufrir menoscabo si se da demasiada importancia a la creación de empleos a corto plazo al seleccionarse los productos y las técnicas. Si se proporcionan empleos improductivos o de productividad tan escasa que lo que producen es inferior en valor a lo que obtienen como remuneraciones a su trabajo; dicha remuneración deberá obtenerse al menos en parte, de fuen-

---

(86) LOS RECURSOS HUMANOS PARA LA INDUSTRIALIZACION, Oficina Internacional del Trabajo, Nueva Serie, Núm. 71.

tes que hubiera podido utilizarse para otros fines, entre ellos las inversiones.

Si se deja que una política de creación de empleos reduzca el índice de desarrollo, es muy dudoso que ello contribuya al bienestar social. Por otra parte, como quiera que el desarrollo económico cree empleo, es muy dudoso también que tal política conduzca a un duradero aumento neto del empleo.

- B) Si por otra parte, no se concede la importancia debida al empleo a corto plazo, los países quizá tiendan a adoptar un ritmo de desarrollo que cause el desempleo de gran número de personas, sin llegar a utilizar al máximo sus recursos humanos al servicio del desarrollo.

La cuestión es determinar, si el camino seguido para el desarrollo y crecimiento sirve para la creación rápida de nuevos empleos o si, por el contrario, es causa de que durante muchos años queden gran número de personas sin empleo productivo. (87)

El profesor Arthur Lewis, señala que los países en vías de desarrollo, les interesa la intensificación del capital como fuente de ganancias, y por ende, de ahorro e inversiones. Por desgracia, dicha política sólo es viable cuando el excedente de mano de obra permanece oculto y puede quedar inadvertido, pero no cuando los desocupados deambulan por las calles y desvalijan las casas.

La mayor parte de los países en vías de desarrollo, han de conceder ahora la máxima prioridad al suministro de empleos, más bien que al logro del máximo de consumo, de ingresos o de ocupación en un plazo de diez años. (88)

(87) EMPLEO Y PROGRESO ECONOMICO, Estudios y documentos, O.I.T., Nueva Serie, Núm. 67, Ginebra, 1964.

(88) W.Arthur Lewis: "A Riview of Economic Development" - (Richard T. Bly Lecture), en AMERICAN ECONOMIC REVIEW, Papers and proceedings, mayo, 1965.



- C) Corresponde a los países decidir la política que han de seguir en relación con el empleo dentro del marco general del desarrollo; a este respecto cabe señalar una distinción neta, por una parte, entre la política del empleo orientada hacia el remedio de la desocupación, y por la otra, la tendiente al aumento de la producción.

Los países en vías de desarrollo, no pueden permitirse adoptar una política de suministro de empleo a modo de alivio de su situación social y sin tener en cuenta el valor, positivo o negativo, de su producción; pero en la medida en que les sea factible, pueden crear empleos productivos, es decir, de beneficios superiores al precio del costo y evitar el tener que optar entre medidas de intensificación de empleo y medidas para el aumento de la producción y los ingresos efectivos, pues -- las mismas medidas pueden lograr ambos propósitos.

Es un hecho generalmente reconocido que, queda aún mucho por hacer en los países en vías de desarrollo para que la utilización de la mano de obra no quede a un nivel inferior del desarrollo óptimo, por lo cual, se -- concede ahora a este problema todo el interés y atención que merece.

En los países en vías de desarrollo, y prescindiendo de toda consideración sobre el empleo, por razones diversas es muy probable que en el sector industrial y en otros, se utilice la mano de obra en menor cuantía de lo que sería convenientemente desde el punto de vista únicamente del crecimiento y desarrollo. Si pudieran evitarse los factores adversos causantes de una intensificación excesiva de capital en el sector industrial de tales países, el papel de la industria en la creación directa de empleos aumentaría en importancia.

- D) El factor primordial en la política del empleo en los países en vías de desarrollo, -- en el marco del desarrollo industrial, es --

asegurar el pleno empleo productivo para toda la fuerza de trabajo disponible, para -- tal fin, deberán adoptarse cuantas medidas-- se consideren necesarias para la aplicación adecuada de dicha política.

Es incuestionable que todo gobierno, y en espe-- cial los que han de enfrentarse con problemas de exceden-- tes en mano de obra, tendrán que adoptar cuantas medidas estén a su alcance con el fin de garantizar el empleo en todos los sectores de actividad, de toda la fuerza de -- trabajo capaz de tener ocupación de índole productiva. - (89)

El problema de hallar el medio de utilizar con mayor intensidad la mano de obra para compensar la esca-- sez de capital, no se resuelve meramente con la instala-- ción de equipo y maquinaria menos costosa que requieran-- mayor número de trabajadores para su utilización, y tal-- vez no se ha dado la debida importancia a la posibilidad de utilizar en forma productiva un volumen mayor de fuer-- za de trabajo en relación con un determinado equipo o ma-- quinaria. En este sentido pueden existir tres posibilida-- des:

1.- En primer término, la ampliación cuidadosa de la plantilla de personal para reducir -- los períodos de inactividad de la maquina-- ria; cuanto más costosa sea una máquina, -- más necesaria resulta su utilización cons-- tante, aún cuando ello se traduzca en un -- empleo menos completo de algunos de los -- trabajadores que la manejen. Una de las ra-- zones de la baja productividad en muchos -- países en vías de desarrollo es precisamen-- te la elevada proporción de períodos de -- inactividad de la maquinaria.

2.- La segunda forma de obtener mayor produc-- ción y de facilitar el aumento de empleo -- con un determinado equipo, consiste en pro-- longar la vida activa del equipo y mate---

rial mediante un mejoramiento en su cuidado, lo cual tal vez pueda considerarse como una nueva modalidad de la anterior alternativa.

- 3.- En tercer lugar, cabe siempre la posibilidad de organizarse por turnos. Si fuera posible hacer funcionar una máquina costosa durante veinticuatro horas, o al menos dieciseis, en lugar de ocho diarias, el resultado sería un aumento considerable de la producción y del empleo en relación con el costo, el interés y la depreciación. Ello representa una solución alentadora para el aumento de la producción y la creación de nuevos empleos, tan necesarios, con el mismo monto de capital, por lo cual valdría la pena investigar las causas de la insuficiente utilización del sistema de turnos múltiples. (90)

Independientemente de las oportunidades que ofrece la selección de productos y técnicas, hemos señalado brevemente algunas otras que facilitan la creación de empleo y que sirven para fomentar y no entorpecer el crecimiento económico. Por estas razones, en los países en vías de desarrollo, habrá de facilitarse menos trabajo del que convendría facilitar en el plano económico, para que el empleo resulte beneficioso no solamente a la empresa en lo individual, sino también a la sociedad en su conjunto, por lo menos si se desea vencer ciertas dificultades; no obstante, cabe recordar que el empleo que acaso en el aspecto social y general sea conveniente crear, porque su producto es de valor superior al costo, aunque tal vez no sea muy remunerado para las empresas consideradas individualmente.

Si la relación entre el costo de la mano de obra y el de capital estuviese a un nivel inferior, re--

---

(90) M. Kabaj, "EL TRABAJO EN TURNOS Y LA EXPANSION DEL EMPLEO", Revista Internacional del Trabajo, Vol. 71, 1965.

sultaría más provechoso para un empleador implantar sistemas intensivos de empleos, mejorar los métodos de mantenimiento del equipo costoso y establecer el sistema de turnos. Acaso puede interesar a los gobiernos guiarse -- por los efectos de esta desproporción, en la estructura de precios y costos en las economías en desarrollo, al formular sus políticas de empleo.

- E) Sistemas de actuación en el orden internacional que pueden servir de ayuda a este -- respecto.

Si bien toda política tendiente a un mayor empleo productivo, ha de ser aplicada primordialmente por la acción gubernamental directa e indirectamente en cada país; hay sistemas diversos de actuación internacional, que pueden servir de ayuda para ello, destacándose entre ellos los siguientes: (91)

- 1.- Extensión de las tareas que efectúan las misiones internacionales de cooperación -- técnica en el campo del perfeccionamiento, de la administración o mejora de la productividad.
- 2.- Intensificación de la labor de dichas misiones respecto a la formación profesional catalogando y capacitando al personal técnico "clave", cuya escasez constituye un -- obstáculo para el empleo de un número mayor de trabajadores.
- 3.- Inclusión, entre las operaciones de préstamos internacionales que efectúan organismos como el Banco Mundial y los Bancos de Desarrollo regionales, de todo lo referente al potencial de empleo de los proyectos

---

(91) EMPLEO Y PROGRESO ECONOMICO, Op. cit.

de inversión, como criterio para la concepción de fondos.

- 4.- El aumento de empleo, origina un incremento en la demanda de alimentos. La dificultad de implantar aumentos razonables del suministro alimentario, sobre todo en las zonas urbanas, es frecuentemente un factor limitativo en la tasa de crecimiento de nivel de empleos.
- 5.- Para los países en vías de desarrollo, donde abunda la mano de obra y escasea el capital, la ventaja comparativa del comercio internacional de productos manufacturados radica generalmente en la producción que exige menos capital y ocupa a un mayor número de trabajadores.
- 6.- Por la falta de investigaciones adecuadas, puede quedar desconocida la técnica más -- apropiada para su empleo por los países -- con abundante mano de obra y capital escaso. Para que las tecnologías adoptadas en estos países se ajusten mejor a sus posibilidades y recursos, convendría que dichos -- países se esfuercen en la promoción de innovaciones tecnológicas, que sirvan para -- economizar el capital y emplear en forma -- más productiva sus recursos en mano de -- obra.

Las propuestas anteriores y el señalamiento de varios objetivos económicos y sociales del progreso técnico, tienen la finalidad de someter a la consideración de los responsables de la política económica, que pueden influir en las decisiones relativas a las inversiones públicas y privadas. Sin embargo, no se puede elegir la me -- jor técnica sino se conocen todas las opciones que se -- ofrecen. Se aplican a menudo técnicas inadecuadas porque sólo hay en el mercado maquinaria construída para satisfacer otras necesidades; es preciso, tener acceso a to--

dos los conocimientos científicos y técnicos, los más recientes, los actuales y los antiguos que se ofrecen; varias oportunidades que deben ser estudiadas para seleccionar las más adecuadas e idóneas para el país.

### 3. FORMACION Y CAPACITACION DE LA MANO DE OBRA FRENTE A LOS AVANCES TECNICOS.

Producción, empleo y formación de trabajadores son tres de las variables que concurren paralelamente en el logro del objetivo económico de todo país, de ahí que su programación exija el conocimiento del objetivo que tienen asignado, así como el estado o las características que las componen en un momento dado.

Tradicionalmente, las acciones tendientes a generar empleo y formación de los recursos humanos han seguido a objetivos productivos. Sin embargo, como ya se ha dicho repetidamente, varios países en vías de desarrollo, aún cuando mantienen tasas aceptables de crecimiento del producto, muestran elevados índices de desempleo, subocupación y carencia de mano de obra debidamente calificada.

Las causas de estos fenómenos son varias entre ellas, destacan el desproporcionado crecimiento de la población; la política redistributiva de los bienes y servicios; la adopción de técnicas de producción que utilizan primordialmente capital; la estructura de los sistemas educativos, que no han alcanzado a satisfacer la demanda; así como la prevalencia del anacrónico sistema terminal que impide las salidas laterales; la reciente incorporación de centros de formación de preingreso al trabajo y la tardía y difícil adecuación de los programas de estudio a los cambios continuos que impone la tecnología. (92)

---

(92) LOS RECURSOS HUMANOS, EN LA FABRICACION DE PRODUCTOS METALICOS, ARMO, 1976.

México no escapa a este esquema, no obstante que durante la década de 1960-70, alcanzó un crecimiento medio del 9% anual en el producto interno bruto, estimándose que el 59% del mismo se concentraba en el 20% de la población; esto es, que el 40% de la población que trabajaba durante 1970, obtuvo ingresos inferiores a 500 pesos; por otra parte, de los incrementos registrados en la producción, solamente el 21% correspondieron por elevación de la productividad y el 79% correspondió a la mayor utilización de insumos; así mismo, junto con un índice de desempleo abierto del 3.8% coexiste la subocupación que atendiendo el criterio de ingresos percibidos por trabajo se estimó que afectaba entre el 37.6 y el 44.8% de la PEA. (93) De las 160 escuelas que forman el sistema de educación tecnológica industrial, que incluye a los ETI, ETIC, CET y CECATI, egresaron del ciclo superior 1970-1971 solamente 34163 alumnos, cuando se estima que tan sólo la industria de transformación requiere cada año aproximadamente 60,000 personas con formación de niveles superiores.

Esto explica la necesidad de programar conjuntamente las variables, y de ahí la importancia de proveerlas de elementos necesarios, para distinguir el origen de ciertos problemas que enfrentan los sectores económicos, para que cuando éste resulte ser el factor mano de obra, puedan orientarse las acciones de capacitación y adiestramiento que procuren su corrección, con ello quizá se aminore el desplazamiento que de este recurso se observa al implantarse nuevas técnicas de producción.

Se tiene plena conciencia y conocimiento de que, salvo las facultades analíticas del hombre y el tener éste el monopolio de los servicios personales, la automatización tenderá cada vez más, a sustituir al hombre en la mayoría de las operaciones que no sean de esta naturaleza. Sin embargo, esta fase no se ha alcanzado todavía ni siquiera en los países desarrollados; la completa automati-

---

(93) PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO 1980/82, Comisión Consultiva del Empleo, S.T. y P.S. Vol. I, II.

zación de la industria y de otros sectores, si es que se logra algún día, puede requerir varias generaciones. (94) No obstante, conviene que durante el período de transición en primer lugar, elegir los métodos y técnicas adecuadas a las circunstancias y necesidades del país y en segundo lugar, programar acciones tendientes a la capacitación y formación profesional del factor mano de obra, para adecuarla a las exigencias de las innovaciones técnicas, para evitar que los avances de las nuevas técnicas, produzcan desplazamientos y generen el desempleo.

### 3.1. Formación de los Cuadros Técnicos.

México ha llegado a la etapa en que la economía se ve cada vez más supeditada a los factores internos, entre los que el incremento de la inversión bruta y el aumento del consumo global, figuran entre otros aspectos como condiciones básicas para la continuidad del proceso de desarrollo. La expansión de las oportunidades de empleo y la elevación del nivel de productividad, son elementos fundamentales para crear una sociedad más equitativa y para proveer el fortalecimiento del mercado interno, aspectos bajo los cuales subyacen, exigencias educativas y de formación profesional.

Es imprescindible, ensanchar la base de educación general para la mayor parte de la población, dar un gran impulso a la formación de personal directivo, técnico y administrativo en sus distintos niveles, ensanchar y mejorar los servicios encaminados a superar las deficiencias de las grandes masas de trabajadores carentes de bases de escolaridad sistemática y de capacitación para el trabajo. (95)

El crecimiento económico implica, por un lado, mantenerse al día sobre la labor investigadora en otros-

---

(94) LOS RECURSOS HUMANOS PARA LA INDUSTRIALIZACION, OIT, Ginebra, 1971.

(95) Gloria González Salazar; PROBLEMAS DE LA MANO DE OBRA EN MEXICO, Instituto de Investigaciones económicas, U.N.A.M., 1971, p. 96.



países y adaptar las tecnologías importadas a las condiciones de nuestra realidad, y por el otro, el estudio -- permanente de los recursos naturales y de la problemática económica y social y el establecimiento de bases para la creación de nuevas tecnologías.

Una nueva fase de desarrollo industrial, requiere de grandes esfuerzos para mejorar las bases científicas y tecnológicas del país. De acuerdo con estudios recientes, en México se aplica a la investigación tecnológica en la industria cerca del 0.06% del valor de la producción manufacturera, en tanto que en los países más avanzados se destina a igual propósito el equivalente al 1% del valor de dicha producción.

Tales proporciones, dadas las diferencias entre la producción industrial en nuestro país y la de los países que van a la vanguardia y la velocidad del avance científico contemporáneo, ponen en evidencia la forma en que tiende a ensancharse la brecha tecnológica existente, ya de por sí enorme. (96)

Sin desconocer que diversas instituciones están trabajando sobre el particular, puede decirse que no se ha atendido eficazmente a esta clase de tareas tanto del lado gubernamental como de la iniciativa privada; esto se demuestra, por los escasos recursos que se aplican a la adaptación de la tecnología y al estudio de sus relaciones con el desarrollo de la empresa y de la economía en su conjunto. Asignaciones que en su conjunto son, en relación al producto, no solamente equivalentes a menos de la décima parte de las que los países industrializados aplican a la investigación tecnológica, sino también inferiores a las otras economías latinoamericanas. (97)

---

(96) Manuel Aguilera G. "PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN MEXICO, NATURALEZA, RESULTADOS Y PERSPECTIVAS", Ponencia presentada al VI Congreso Nacional de Planificación, pp. 11-12.

(97) Centro Nacional de Productividad; Instituto Mexicano de Investigaciones tecnológicas, Instituto Mexicano del petróleo. Laboratorios Nacionales de Fomen

El desarrollo científico y tecnológico, demanda más y mejores técnicos para la investigación en sus distintos niveles y para la ejecución de programas prácticos renglón que representa un papel señalado en las necesidades de formación de los profesionales y subprofesionales - que en general, requiere el desarrollo económico y social y que debe ir acompañado de esfuerzos para extender las bases de la educación más allá de los requisitos inmediatos del trabajo.

México adolece en el presente de una gran rapidez ocupacional en el sentido de que, voluminosos sectores de la población en edad de trabajar, o carecen totalmente de escolaridad sistemática, o la tienen en forma in completa.

De ello se desprende, que no es suficiente la creación de recursos; no basta crear técnicos y científicos de alto nivel, que les permita asimilar los efectos - que sobre éste tendrá ejercicio profesional; es sin embargo, primordial tener presente que la capacidad de crítica y la capacidad innovadora de la sociedad, depende en una gran parte y en forma determinante del proceso de formación que obtenemos dentro del sistema escolar, desde los primeros hasta los últimos años de educación. Hasta ahora, este sistema escolar se ha caracterizado por proporcionar una enseñanza mecánica, altamente dogmática y sin crítica, más instructiva que formativa. Es urgente, en tal virtud, una reforma integral y desde las bases del sistema educativo, orientándolo a fomentar el pensamiento crítico así como la capacidad creadora e innovadora. (98)

---

(97...) to Industrial; Instituto Mexicano de Administración de Negocios; Instituto de Investigaciones Industriales del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Unidad Coordinadora de Empleo, Capacitación y Adiestramiento y el Instituto Mexicano de Administración Científica.

(98) Gloria González Salazar, PROBLEMAS DE LA MANO DE OBRA DE MEXICO, Op. cit., pp. 98,99.

De lo anterior, cabe hacer hincapié que la fuerza de trabajo analfabeta o con baja escolaridad, ofrece pocas posibilidades de adaptación y movilidad ocupacional. Su entrenamiento presenta especiales dificultades, pues únicamente es susceptible de aprender nuevas técnicas a través de la demostración y con mucha mayor lentitud que aquella que tiene ciertos grados de escolaridad. El analfabetismo, o los grados ínfimos de educación tienen un significado más allá de la posición de algunos conocimientos concretos, pues implican una falta de entrenamiento intelectual que obstaculiza la comprensión y la retención de nuevos conocimientos.

Dada la falta de capacidad del sistema educativo para hacer frente en forma completa a las necesidades de numerosos niños y jóvenes que año con año demandan sus servicios, no hay lugar para un gran optimismo con respecto a las posibilidades de los adultos para mejorar su preparación sistemáticamente, máxime que todo esto ocurre en un marco en el que predominan los bajos niveles de vida que, aunados a la insuficiencia de la enseñanza pública, implican apremios económicos, tasas de deserción y lentitud en el aprendizaje y esto ya no sólo en cuanto a las perspectivas con que podrían contar los adultos, sino en lo que atañe a los mismos niños y a los adolescentes en edades inmediatamente superiores a las normales en los distintos niveles de enseñanza.

La cuestión educativa, al igual que el problema del empleo, no puede enfocarse únicamente en función de incrementos en la eficiencia del sistema y en términos de aumentos en la capacidad de absorción, por más que estos renglones tengan una importancia innegable. El enfrentamiento del problema comprende, además de esto, la consideración de los marcos estructurales en que como los demás aspectos económicos y sociales, se da el fenómeno.

De no ser así, y aun cuando tendencias puramente tecnocráticas y desarrollistas se impongan y logren ciertas mejorías, las adecuaciones cualitativas que se alcanzan entre la educación y pericias para el trabajo y los requerimientos de la economía, habrán de traducirse -

en un beneficio desproporcionalmente alto para los estratos privilegiados con respecto al obtenido para el pueblo, pese a que se eleven las tasas de crecimiento y las percepciones de algunos trabajadores.

Por lo pronto, dentro del marco establecido, -- las perspectivas presentes y futuras son bastante sombrías. Sobre el particular, el Informe de la Comisión Nacional de Planeamiento Integral de la Educación, expresa:

En el período de 1965 a 1970... se ha calculado que 715,800 egresados de primaria no ingresaron a la educación secundaria o a otro tipo de enseñanza del mismo nivel. Esta cifra constituye el 30%, aproximadamente, del incremento de la fuerza de trabajo en el mismo período, estimada en 2'469,000. Por otra parte, en el tránsito de la educación media en el mismo período, abandonaron sus estudios 835,200 jóvenes que representan el 35% más o menos, del incremento de la fuerza de trabajo entre 1965 y 1970. (99)

Bajo el supuesto de que todos estos jóvenes -- que no han desarrollado pericias y habilidades para el trabajo-- se incorporan masivamente a la fuerza de trabajo, resultaría que ésta comprendería un 65% de gentes no preparadas, en lo que atañe a las nuevas generaciones. (100)

Según la misma fuente, aun mejorando los índices de retención de alumnos en el sistema escolar, la reducción del problema no sería muy significativa. Pese a tales mejorías, entre 1971 y 1980, un millón 600 mil adolescentes no continuarían estudios secundarios al egresar de la primaria y 2 millones 863 mil desertarían del nivel medio.

---

( 99) Informe de la Comisión Nacional de Planeamiento Integral de la Educación; SEP, México, 1970.

(100) Datos del Colegio de México y del Departamento de Estadística Escolar, SEP.

De incorporarse todos ellos a la fuerza de trabajo-estimada en 7.1 millones para tal período, un 23% de su incremento estaría representado por personas con apenas conocimientos de primaria, y un 40% por desertores -- del mencionado nivel; a estas cifras, habría que agregar a quienes ni siquiera concluyen el nivel elemental. (101)

De este modo, aun cuando los cursos de preingreso al trabajo constituyen una fase transitoria, su impartición constituye un capítulo importante de los esfuerzos educativos correspondiente a la actual etapa de desarrollo. Sin embargo, lo deseable es transformar radicalmente el actual sistema de educación técnica que llena mal cualitativamente este tipo de necesidades y que tampoco tiene la capacidad suficiente para enfrentarlo cuantitativamente de acuerdo con su magnitud.

La formación creciente de recursos humanos, como de la coordinación de esfuerzos y de una labor organizativa más eficiente en torno a las actividades de investigación, son requisitos que colocan a los centros de educación superior, en un lugar estratégico dentro de la política científica y tecnológica de los países periféricos, no sólo porque en éstos se forman las habilidades humanas en los diversos campos del saber, sino además porque, --- nuestro país son las Instituciones de educación superior las que concentran la mayor parte de la investigación científica.

Los proyectos específicos de investigación requieren cada vez de mejores científicos y técnicos; no obstante, el alcance que pueda tener la investigación como mecanismo integrado, hace necesaria la concentración de esfuerzos multidiciplinarios, que sólo pueden cubrir por ahora en forma natural los centros de enseñanza superior y el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología, al reunir técnicos de habilidades diversas y a científicos de las ciencias humanas y exactas.

---

(101) Informe de la Comisión Nacional... Op. cit.

Deben crearse grupos de investigación en torno a problemas concretos; cuando el alcance de la investigación requiera de la formación de grupos pluridisciplinarios, será conveniente que la dirección de la misma recaiga en un grupo de dirección, formado por expertos en los diversos campos de la ciencia a investigar.

Uno de los mecanismos más eficaces en la formación de estos grupos y de sus investigadores, es la invitación a especialistas para efectuar cursos y desarrollar programas de especialización y formación en diversos campos.

Otra forma de vigorizar la actividad científica, es mediante la creación de cursos especializados y programas de entrenamiento preparados en las escuelas superiores, para técnicos, empresarios y trabajadores industriales y de otros sectores productivos, para difundir las invenciones, innovaciones y métodos, fruto de las actividades de investigación. Sólo en algunos casos y temas específicos, sería conveniente buscar esta formación en el extranjero, hay muchos otros en los que los propios países tienen expertos y personal altamente calificado para difundir nuevos conocimientos, desdeñar sus capacidades implica un desperdicio de recursos y una falta de racionalidad en su empleo.

Esto, requiere un cambio de actitud de la iniciativa privada hacia la ciencia y la tecnología, pero los esfuerzos determinantes deben provenir del sector público, para ello, es indispensable agilizar la administración pública, así como la actividad general de las empresas paraestatales, de manera que incorporen efectivamente las actividades de investigación a la producción y creación de empleos productivos.

En resumen, lo que realmente interesa es que México se encuentra en una etapa en que, el desarrollo masivo de las capacidades de la fuerza de trabajo tanto en servicio, como la que está por ingresar a la actividad productiva, constituye un capítulo de gran significación, independientemente de los esfuerzos que se realicen en los planes a mediano y largo plazo en el sistema-

educativo en su conjunto, pues por más que éstos constituyan la cuestión medular de la estrategia educativa, aquéllos presentan, por lo dicho, un problema inmediato que es urgente enfrentar.

### 3.2. Desarrollo de los Recursos Humanos.

Se ha reconocido en todo el mundo, la necesidad de unir el desarrollo social al desarrollo económico, así como la importancia de una evaluación de las necesidades de mano de obra calificada a mediano y largo plazos, ambos aspectos tomados como instrumentos esenciales de una política de desarrollo de los recursos humanos.

Como parte fundamental de la planificación de recursos humanos, el desarrollo de los mismos se define como el proceso por medio del cual, se incrementa el conocimiento, las habilidades y las capacidades de las personas en una sociedad, a través de la educación formal, en el trabajo, mediante programas de entrenamiento, en programas de educación de adultos, perteneciendo a grupos políticos, religiosos o culturales, o bien mediante los contactos informales dentro de la sociedad. (102)

En términos económicos, esto significa la acumulación de capital humano y su inversión efectiva en el desarrollo de la economía; en términos sociales, ayudar a las personas a alcanzar un mejor nivel de vida menos tradicional. En resumen el desarrollo de los recursos humanos abre las puertas a la modernización. (103)

De lo anterior se desprende que, las políticas de recursos humanos se integren con las de desarrollo económico; para ello, se requiere de la traducción de las metas de crecimiento económico global y sectorial en térmi-

---

(102) Harbison, F. y Myers, Ch. EDUCATION, MANPOWER AND ECONOMIC GROWTH. STRATEGIES OF HUMAN RESOURCES DEVELOPMENT, Mc. Grow Hill, Inc. 1964, p. 2.

(103) PROGRAMA DE PLANIFICACION DE RECURSOS HUMANOS, CENAPRO marzo, 1980.

nos de ocupación, productividad y calificación de recursos humanos, además de definiciones explícitas de una política económica en general y de política educativa.

Tradicionalmente, se ha identificado a los recursos humanos con fuerza de trabajo efectiva y, por lo tanto, como un factor de producción. Este concepto cuantitativo integra la calidad de participación efectiva en la producción, considera sólo a los ocupados y desocupados - en un período dado, sin distinguir al grupo de ocupados - en condiciones de bajos ingresos, baja productividad o de inadecuados niveles de calificación; además no incluye a un importante potencial de la fuerza de trabajo, que por las limitaciones del mercado se enfrentan a una demanda - ocupacional selectiva y restrictiva, quedando sin oportunidad de empleo, como es el caso de las mujeres de ciertos grupos étnicos y de grupos marginales urbanos y de estudiantes.

El concepto de recursos humanos no debe restringirse a la fuerza de trabajo como un stock productivo, debe comprender a "toda aquella persona que se encuentre -- trabajando y aquella que está en posibilidad de hacerlo - pero su marginalidad social o de formación impiden su ingreso al mercado de trabajo".(104) Estos niveles de formación podrán transformarse, en el corto plazo, en direc---ción a las opciones productivas mediante acciones de capacitación y adiestramiento, tanto para los que se encuen--tran trabajando como para los grupos potenciales de ingreso.

Si consideramos que la formación es todo aquel conocimiento adquirido durante el proceso educativo, sea formal o informal, que permite al ser humano integrarse a la sociedad así como desarrollar una labor productiva, entonces la educación viene a satisfacer los requerimientos

---

(104) Lucinda Díaz, Jorge Asiain Torres, Juan Gómez Escribá, Isidoro González Blanco, Antonio Landa Guevara, Pedro Krotzsch Berthold, DIAGNOSTICO SOCIOECONOMICO-PARA LA PLANIFICACION DE LOS RECURSOS HUMANOS, - -- CENAPRO, marzo, 1980.



sociales de tipo humanístico y los de tipo económico.

La no satisfacción de la creciente demanda social, propicia la existencia de grupos importantes de población sin instrucción y desertores que llegan al mercado de trabajo a formar los sectores marginales y de subempleo.

Si bien el sistema educativo proporciona una serie de conocimientos que habilitan a las personas para el trabajo productivo y contribuyen a la adopción de actitudes de condicionamiento a la organización del trabajo establecida, también permite administrar los ingresos del mercado de trabajo, manteniendo cierto tiempo inactivo a un potencial de mano de obra, así como puede propiciar una mayor movilidad ocupacional en un país como México, donde existen entidades en que una cuarta parte de la fuerza de trabajo no tiene instrucción y casi el 50% sólo ha estudiado de uno a tres años de primaria. De ahí, que sea necesario formular técnicas de planificación basadas en diagnósticos de las características de los recursos humanos de cada entidad, señalando prioridades, que pueden ser:

- a) Las prioridades sociales de educación, para la población total como mínimo necesario para el desarrollo económico-social de cada región.
- b) Los requerimientos de calificación del aparato productivo que no están suficientemente satisfechos por el sistema formal de educación y que pueden atenderse transitoriamente en el sistema no formal.
- c) Los grupos de la fuerza de trabajo, con niveles más bajos de instrucción que participan en los sectores menos productivos de la economía.

- d) Los grupos de mano de obra insertos en actividades productivas, pero que reciben bajos niveles de ingreso y se caracterizan por tener bajos niveles de instrucción.
- e) La ubicación sectorial de los grupos ocupacionales que participan en organizaciones de trabajo de tipo tradicional e informal.
- f) Los grupos potenciales para ingresar a la fuerza de trabajo, limitados por su precaria instrucción y capacitación. (105)

La heterogeneidad de la estructura productiva - del país y de las entidades federativas se manifiestan en apreciables diferenciales de productividad, de organización social, de composición tecnológica y de absorción -- ocupacional en cada uno de los procesos productivos, lo - cual, genera un mercado de trabajo fragmentado, donde pre - valece una amplia gama de niveles ocupacionales, desde -- aquellos estables y bien remunerados hasta los tradiciona - les e informales de baja remuneración y mínima califica - ción; todo ello, da origen a distintas valoraciones de la importancia de la instrucción, de la capacitación y del - adiestramiento para el desempeño de un puesto de trabajo - y en un sentido más amplio, del papel social y productivo que puede cumplir la educación o la cobertura de los ser - vicios educativos.

El estudio de estas disparidades económicas y - educativas, permite integrar una mejor visión de las ca - racterísticas y dinámica de los recursos humanos y espe - cialmente permite derivar indicadores sobre las necesida - des de formación de la fuerza de trabajo, en el ámbito de la estructura productiva y de las presiones sociales exis - tentes en un espacio y tiempo definidos.

Este estudio debe considerar, primeramente, el - análisis sectorial del sistema productivo, distinguiendo -

---

(105) Lucinda Díaz y otros; Op. Cit. pp. 37 y 38.

en cada sector, las características de calificación y el desarrollo de los recursos humanos. Este análisis sectorial debe contemplar los siguientes aspectos:

- a.- De productividad. Aumentar la productividad es un objetivo central en nuestra economía, es necesario profundizar en el estudio del papel que desempeña el recurso humano para el logro de esta meta. Obviamente existen otros factores que también intervienen en la productividad; para nuestro estudio, es la calificación de la fuerza de trabajo el prioritario, de ahí que se la analice en el marco de los diferenciales de productividad.
  
- b.- De organización productiva.- Para el análisis de este aspecto, en forma simplificada se han seleccionado dos indicadores de clasificación del tamaño de la unidad productiva, el del número de ocupados y el del monto de activos fijos de la unidad. Con ello, se obtendrá una estratificación para cada sector o por rama mostrando su fragmentación e importancia de las unidades grandes, medianas y pequeñas, en las que existirán particulares estructuras ocupacionales que serán analizadas con base en indicadores de ocupación, posición en la ocupación y niveles de instrucción. Las relaciones entre tamaño y características de la PEA, permitirá estimar los diferentes valores asignados a las características de calificación de la fuerza de trabajo, de acuerdo a los grados de formalidad alcanzados por la organización de los procesos productivos en cada sector.
  
- c.- De composición técnica.- Las tecnologías empleadas en los procesos productivos, representan un parámetro para la selección del personal y los niveles de calificación. En este esquema se han seleccionado dos in

dicadores para identificar ciertos aspectos de tecnificación de las actividades productivas de cada sector, estos son, los desembolsos para activos fijos con relación a -- las remuneraciones al personal ocupado y el monto de activos fijos con respecto al va--lor total de la producción.

- d.- De absorción de la fuerza de trabajo.- Como complemento a los aspectos productivos del sector, se ha seleccionado un indicador para medir su dinámica en relación a la capacidad de empleo sectorial (cambio porcen---tual de la PEA del sector con respecto al - cambio de la PEA total). De hecho, significa un análisis longitudinal, que relacionado con los indicadores anteriores, permitirá una mejor identificación de las ramas -- más dinámicas y las de menor desarrollo, -- así como de actividades potenciales para -- reactivar con programas de formación.

En términos generales, puede señalarse que estas son las alternativas para la planificación y desarrollo de los recursos humanos, si bien existe conciencia de que dicha planificación no es sólo la adaptación cuantitativa y cualitativa de la educación al sistema productivo, existe la tendencia de trabajar con un esquema paralelo de educación-producción, sin tener en cuenta que los resultados productivos de los conocimientos adquiridos en el sistema educativo, dependen de las formas y proporciones con que se combinen con el capital, la tecnología y la organización. (106)

Por último, un aspecto que no hay que descuidar y que por desgracia es lo que los analistas de capital humano y planificación de recursos humanos hacen, es que, - la educación no tiene por misión exclusiva, la de prepa--

---

(106) PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO, CENAPRO, Vol. VII, Núm. 18, enero-marzo 1979.

rar a la población para ejercer un oficio, sino que tiene una función social y cultural más amplia y la capacitación y adiestramiento tendrá que proporcionarse en instituciones de otro nivel catalogadas como no formales.

Capacitar y adiestrar son los mayores incrementos directos a la riqueza social. Significan, elevar de golpe o paulatinamente pero a fondo, la energía primordial del país; nos dan armas a todos para enfrentar las tensiones y ponerle remedio efectivo a las carencias.

La capacidad de masas, es el auge del conocimiento que permitirá atender a las circunstancias acuciantes del cambio tecnológico, al uso certero de los recursos financieros y al despegue definitivo que nos aleje -- cuanto antes, del marasmo agrario. Capacitación es también palabra de muchedumbres, pero en la vertiente de la esperanza y en el cuenco de las manos. (107)

---

(107) PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO, Op. cit., pag. editorial.

## CAPITULO IV

EL SEGURO CONTRA EL DESEMPLEO, UNA ALTERNATIVA

## 1. CONSIDERACIONES GENERALES.

Hasta aquí, nuestro propósito ha sido examinar las principales explicaciones teóricas de que ha sido objeto el desempleo y la subocupación, convencidos de que si no ubicamos tal fenómeno adecuadamente, será difícil evaluar cualquier política de empleo e imposible atacar las verdaderas causas y resolver eficazmente el problema de la desocupación.

Como se ha venido señalando, el problema ocupacional en México, se manifiesta sólo en un grado muy pequeño en desempleo abierto, es mucho más grave la subocupación, que registra volúmenes muy considerables. Esta situación lo demuestran los datos registrados en 1978, en que, el desempleo abierto alcanzó a un millón y medio de la PEA, en tanto que, la subocupación alcanzó a 8 millones 657 mil personas.

La subocupación, independiente de sus modalidades, su origen es básicamente estructural y estacional; su medición es compleja atendiendo a sus características de empleo precario; inestabilidad de empleo; ingresos insuficientes; niveles de productividad bajos o casi nulos; especializaciones y calificaciones desaprovechadas; insuficiente duración del trabajo y otras manifestaciones; -- así mismo, caracteriza a los jóvenes sin preparación que anualmente se incorporan al mercado de trabajo; todas --- ellas en su conjunto, forman ese gran ejército de subocupados. Ahora bien, sin desconocer sus causas y esas modalidades, el subempleo pertenecerá siempre a un estrato cuyo ingreso es inferior al mínimo vigente de su localidad. La población subocupada, vista desde esta perspectiva, no está totalmente desempleada, lo cual significa que perciben algún ingreso, cuyo monto variará en función del

grupo en que se encuentra ubicada. Esta disparidad en --- cuanto al nivel de ingresos de los subocupados, es la que hace difícil su medición; por ello, las acciones y posi-- bles soluciones al problema de la subocupación, tendrán - que ser diferentes a las que se emprendan en el caso del desempleo abierto, cuyas consecuencias son de otra naturaleza.

El propósito que se persigue en las páginas siguientes, es sólo examinar una estrategia más, con el fin de abundar en los principales planteamientos que se han - hecho recientemente acerca de las posibles soluciones al desempleo, a la luz de la experiencia mexicana durante -- los últimos años. Dentro de este propósito, se pretende - analizar y examinar una alternativa de solución al problema del desempleo, en sus diversas manifestaciones, que se identifica porque el desempleado no percibe ningún ingreso y que necesita obtenerlos, para subsistir entre tanto se reincorpora a la actividad productiva. Existen diver-- sos planteamientos que parecen evidentes para atacar sus causas y solucionar el problema; empero, a luz de los resultados, lo que hoy se hace más evidente, como una acción inmediata y de resultados también inmediatos, es la implantación del seguro contra el desempleo, insistiendo en que, es sólo una alternativa, más no la varita mágica que vaya a cancelar sus causas; sin embargo, su implantación tendrá como efecto contrarrestar las consecuencias - sociales que éste genera, al permitirle al desempleado la obtención de un recurso de supervivencia, mientras se le capacita, se le moviliza y se le reincorpora a un empleo productivo.

Por cuanto a la subocupación y comprendiendo su compleja estructura, no es de esperarse que un seguro contra el desempleo, cubra las contingencias del subocupado, que aunque es parte de un todo, como fenómeno de la desocupación, los caminos hacia su solución habrá que trazarlos en otro sentido para que, en forma paralela con el seguro, el desempleo y la subocupación alcancen los mismos niveles de satisfacción; de lo contrario, si se resolviera la situación del desempleado y se olvidara emprender - acciones para las necesidades insatisfechas de los subocupados, éstos abandonarían su situación de subempleados para convertirse en desempleados, alentados porque éstos -- tendrán un ingreso seguro, garantizado por el sistema de-

protección al desempleado.

Sin descartar de que, las soluciones reales y evidentes para combatir, el desempleo y la subocupación, son y siempre lo han sido de carácter económico, y en ello han coincidido los planteamientos y pronunciamientos de los distintos sectores sociales, incluyendo las del Estado, ello no implica que no deban emprenderse otro tipo de acciones para atenuar las consecuencias que genera este fenómeno. Así, en el caso del desempleo, la implantación de un seguro, como finalidad atenuar sus efectos y por lo que a la subocupación se refiere, el Gobierno Mexicano, ha puesto en marcha otras medidas para satisfacer necesidades esenciales de la población subocupada, encuadrando a ésta, dentro de los programas de ayuda y auxilio a los grupos marginados.

La creación de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) tiene como objetivo el de lograr la incorporación al desarrollo del país de las zonas deprimidas y grupos marginados, dotándolos de un nivel apropiado de atención, alimentación, salud, vivienda y Educación. Estos programas, se han emprendido en coordinación con diversas dependencias y Organismos descentralizados; entre otros, CONASUPO-COPLAMAR, cuyo objeto es de garantizar el abastecimiento o flujo de productos básicos; IMSS-COPLAMAR, cuyo objeto es propiciar la ampliación de los servicios de solidaridad social a estos grupos; SEP-COPLAMAR, cuyo objeto es el establecimiento de casa-escuelas en las zonas rurales y el apoyo extraescolar a niños de 9 a 14 años, SAHOP-COPLAMAR, para el mejoramiento de la casa rural y los espacios públicos de las zonas marginadas; STPS-COPLAMAR para la rehabilitación de zonas improductivas; y SARH, SECOM, SHCP, SEPAFIN, CONASUPO, BANRURAL, FERTIMEX, ANAGSA, PRONAFE-COPLAMAR, cuyo objetivo es, el apoyo a la economía campesina a través del fomento a la producción y la adecuada comercialización.

Habría que insistir que, todas estas medidas y acciones, no dejarán de ser paliativos y soluciones a corto y mediano plazo, pues la solución real a este fenómeno habrá que encontrarla con una profunda Reforma Económica que en los momentos actuales reclama el país.



## 2. EL DESEMPLEO, GRAVE RIESGO SOCIAL.

El desempleo, problema que todos los sectores del país, coinciden en reconocer que su agravamiento, está causando serios desajustes sociales y económicos; todos los estudios hasta hoy realizados revelan las causas y orígenes del problema, coinciden al afirmar que su origen es de carácter cíclico, estructural, estacional, insuficiencia en la capitalización y la falta de calificación y especialización de la mano de obra disponible, razones propias en una sociedad capitalista y mucho más en nuestro caso, de país en vías de desarrollo.

Su importancia y magnitud son plenamente conocidas, han sido expuestas con toda su crudeza por analistas, sociólogos, economistas, políticos y por todos los estudiosos de los problemas sociales; no obstante, hasta ahora, poco se ha hecho para contrarrestar este mal o por lo menos reducir sustancialmente sus volúmenes, hasta los niveles de desempleo normal que caracteriza a las economías de mercado, que dada su estructura y sus condiciones, el pleno empleo -al menos teóricamente- parece inalcanzable.

"El empleo es el problema contemporáneo por excelencia; si no generamos trabajo para todos los mexicanos, estaremos frustrando nuestro destino. Este problema lo seguirá siendo en el tiempo por venir, de no dar una solución oportuna." (108)

El desempleo, habrá de considerársele y así es-

---

(108) Lic. José López Portillo.- Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1979.

tudiarse, como un grave problema social, ya que su presencia y persistencia ejerce efectos mucho muy negativos en toda la población, de tal magnitud que si adquiere altos niveles, puede llegar a constituir un serio peligro para la estructura y estabilidad social del país.

Una sociedad con un número considerable de desempleados, no puede ser considerada como próspera; desde el punto de vista económico, la mano de obra ociosa significa, un desaprovechamiento de recursos productivos y desde el punto de vista social, los desempleados se encuentran en la marginación, con un nivel de vida anormal, colocándolos en una situación de desprotección, sin gozar de la más elemental seguridad y justicia social.

La seguridad social integralmente entendida, -- tiene por objeto asegurar al trabajador y a su familia de aquellas contingencias que afectan sus niveles de vida, -- como son, enfermedades, aumento del número de hijos, la invalidez, la vejez, el desempleo, así como la pérdida de ingresos por fallecimiento de quien los genera. Entre los instrumentos para hacer frente a dichas contingencias, -- figura el pago de gastos médicos y de maternidad, asignaciones familiares, pensiones de invalidez, subsidios por enfermedad, subsidios por desempleo, jubilaciones, etc.

No obstante lo anterior, son pocos los países -- que han logrado constituir un sistema de seguridad social que integre todos estos instrumentos; una de las grandes contingencias que se ha omitido, es la seguridad contra -- el desempleo, dentro del contexto global de las prestaciones generales de la seguridad social, a pesar de que es -- uno de los graves problemas que hoy en día afronta la humanidad, que como en el caso de México, aproximadamente -- el 45% de la población económicamente activa, se encuentra por alguna circunstancia desempleada o subocupada. -- Los diferentes organismos de seguridad social en México, -- proporcionan diversas prestaciones a la población que actualmente protegen, pero ninguno de ellos otorga subsidios al desempleo, como uno de los grandes riesgos sociales.

Las consecuencias del desempleo son desde luego evidentes; no obstante, poco se insiste sobre las mismas. Cuando el sostén del hogar no tiene empleo, si ha logrado ahorrar algún dinero, para hacer frente a días difíciles, puede recurrir a sus reservas durante cierto tiempo. Sin embargo, las estadísticas generalmente muestran que la -- gran masa de asalariados no disponen de algún saldo que -- les permita economizar lo necesario para subsistir, si--- quiera durante cierto tiempo en caso de falta de empleo.-- De esta manera, si no se establecen instituciones de asis-- tencia social y si los poderes públicos no lo ayudan, el-- desempleado y su familia se verán obligados a contraer -- más y más deudas, a convertirse en una carga para parientes y amigos o a reducir sustancialmente su nivel de vida.

Si el desempleo persiste, puede provocar una de presión moral, mala salud, disminución de la aptitud profesional, distanciamiento familiar, y hasta inmoralidad -- y delincuencia. Así pues, al cabo de algún tiempo, no será solamente el desempleado y los suyos quienes sufran -- por la pérdida de ingresos, los nocivos efectos de esta -- situación, pueden a su vez manifestarse en la colectivi-- dad o sociedad en la que el desempleado y su familia pertenecan.

Cualquiera que sea la naturaleza del desempleo, el trabajador que no tiene empleo y que está privado de su remuneración habitual necesita hallar otra fuente de ingresos que le permita subsistir mientras logra su reincorporación a un empleo productivo. Desde luego, la posibilidad de proteger a los desempleados mediante medidas y formas de seguridad social dependen, en última instancia, -- del tipo y de la naturaleza de desempleo de que se trate.

La cuestión del desempleo en general, y de la -- consiguiente protección de los desempleados por la seguridad social en lo particular, es el tema en la actualidad; -- de ahí que, este sector de la seguridad social, haya sido y siga siendo un polo de constante atención para las poblaciones de los diversos países.

La seguridad social en su contexto global, debe

considerar e integrar dentro de sus sistemas de protección, un seguro contra el desempleo, cuyo principal objetivo, sea el de suprimir las consecuencias personales y sociales del desempleo; desde luego, la inclusión dentro de la seguridad social de un sistema de protección contra esta contingencia no puede ser considerado como una medida que permita atacar las causas que producen el desempleo o como una fórmula para reducir sus volúmenes; más bien, un sistema de seguro contra el desempleo, que a pesar de sus limitaciones, indudablemente constituirá un instrumento valioso que conviene incluir en los programas sociales del país, como medio para aliviar la carga que representa el desempleo sobre los trabajadores.

México, ha dado pasos muy significativos e importantes en la consecución del bienestar social, pero en materia de protección contra el desempleo, a pesar del conocimiento que se tiene del problema, no se ha intentado instrumentar políticas y medidas para instituir sistemas de protección y seguridad contra este permanente riesgo social.

Hasta ahora, sólo el sector obrero organizado del país, principalmente la Confederación de Trabajadores de México, (C.T.M.), sostiene y pugna porque se implante en México, un Seguro Nacional contra el desempleo, porque como central obrera de gran avanzada e impulsora de diversas instituciones de beneficio social, sus pronunciamientos han señalado que el desempleo y su magnitud puede traer aparejado, graves consecuencias sociales de no encontrarse en un plazo corto, medidas y acciones que permitan contrarrestar su avance y persistencia. Además, es consecuente cuando sostiene que, la implantación de un sistema de protección contra el desempleo, no debe considerarse como una panacea que vaya a eliminar las causas que genera el desempleo, sino que deberá considerarse como una acción que únicamente alivie las consecuencias del desempleo, proporcionando una ayuda de subsistencia a la población desocupada, como un derecho social de participación en la distribución de la riqueza nacional, mientras que el aparato productivo sea incapaz de proporcionar suficientes y adecuados empleos, que permitan a los desocupados obtener ingresos por su trabajo,

para satisfacer sus necesidades vitales y los de su familia y que encaucen al trabajador hacia su desarrollo como individuo y como ente social.

## 2.1. Antecedentes Históricos de Seguros Contra el Desempleo.

En iguales condiciones que otras instituciones sociales, el seguro contra el desempleo ha pasado por un largo proceso evolutivo; aunque algunos de los problemas y dificultades que se presentaron en sus orígenes se hallan hoy resueltos o han dejado de ser considerados como problemas; no obstante, se siguen utilizando con provecho las experiencias que aportó la evolución y proceso de la adopción de estos sistemas de seguridad.

Los orígenes del seguro contra el desempleo pueden dividirse en dos fases diferentes. La primera se caracterizó por la ausencia de toda participación de los gobiernos o de los empleadores, siendo este sistema el que prevaleció hasta finales del siglo XIX. La segunda, con la aparición, en los principios del siglo XX de regímenes financiados por los empleadores. Por otra parte, hacia finales del siglo XIX, las autoridades municipales iniciaron a subvencionar las cajas de seguro facultativo, continuándose esta política hasta 1920, aproximadamente. (109)

Del experimento de las cajas facultativas no subvencionadas del siglo XIX, pudo comprobarse lo mucho que cabía esperar de una acción colectiva para distribuir los riesgos de desempleo entre un gran número de personas. Así mismo, constituyó una buena enseñanza acerca de lo que debía ser la administración de un seguro contra el desempleo, como por ejemplo, la verificación de la autenticidad del desempleo y la obtención de datos estadísticos sobre la incidencia del mismo. Estas experiencias fueron muy valiosas más tarde, cuando los gobiernos comenzaron a legislar sobre este tipo de seguro. El limitado alcance y la escasa eficacia de los primeros

---

(109) LOS SISTEMAS DE SEGURO DE DESEMPLEO. OIT, Estudios y Documentos, Nueva Serie, Núm. 42, Ginebra, 1955.

sistemas, así como la precaria situación financiera en que se hallaban frecuentemente, demostraron que los trabajadores, aún uniendo sus fuerzas, no podían asegurarse por sí mismos contra el desempleo. Pronto se observó, -- que se hacía necesaria una ayuda del exterior.

En el período que llega hasta 1920, el Estado -- inició una acción al subvencionar las cajas voluntarias -- o facultativas de seguro contra el desempleo; esto fué -- en Francia 1905, Noruega 1906, y Dinamarca 1907. En el -- Reino Unido y en Italia se establecieron en 1911 y 1919, respectivamente, seguros obligatorios que, aunque de limitada cobertura al principio, se fueron extendiendo rápidamente, al mismo tiempo que mejoraban las disposiciones relativas a la cuantía de la prestación. Ante el extenso desempleo que siguió a la primera guerra mundial, -- otros once países instituyeron sistemas de seguros contra el desempleo durante los años veinte, prevaleciendo, en la mayoría de esos nuevos sistemas, la tendencia del seguro obligatorio. (110)

La crisis capitalista de los años treinta, dió nuevo motivo a los países para instituir un sistema organizado de seguridad social para los desempleados, que -- sustituyera las diversas formas de asistencia social, de carácter general, que los protegiera. El mismo impulso -- llevó a mejorar los sistemas ya existentes, y apareció -- nuevamente después de la segunda guerra mundial, ante el peligro de un grave desempleo. No obstante ello, la protección contra el desempleo, fue extendiéndose más lentamente que la protección contra otros riesgos, e incluso -- en la actualidad no llegan a cuarenta los países, que -- han instituído seguros contra el desempleo o programas -- análogos.

El hecho más significativo ha sido el mejoramiento gradual de los sistemas, que han aumentado tanto su cobertura como la cuantía y duración de las prestaciones. Por ejemplo, el primer sistema obligatorio en el -- Reino Unido, sólo protegía al principio a unos dos millo

---

(110) DESEMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, OIT, Ginebra, 1976.

nes de trabajadores manuales de siete oficios especializados que estaban sujetos a una marcada inestabilidad; después de una profunda reforma del sistema nacional llevada a cabo en 1948, el número de asegurados llegó a casi veinte millones, esto es, más del 80 por ciento de todos los obreros y empleados. En algunos países se observan tendencias a aumentar los límites de duración, como en los Estados Unidos, con su sistema de prestaciones de larga duración.

Los dos períodos de máxima actividad nacional - en materia de protección contra el desempleo, fueron algunos años antes y algunos después de la segunda guerra mundial, y su importancia internacional fué puesta de relieve por la acción de la OIT, que se tradujo en dos convenios internacionales del trabajo, que están todavía en vigor, junto con las normas internacionales.

Habrá que considerar, que el concepto de protección contra el desempleo ha cambiado mucho en estos últimos años. Las naciones industrializadas en particular, -- tienen que afrontar no sólo problemas más amplios, provocados por la mayor rapidez del cambio de estructura, sino también los ligados al uso muy difundido de la jornada reducida de trabajo y la jubilación anticipada, en los casos de desempleo prolongado en los años inmediatamente anteriores a la edad mínima normal de pensión; algunas de estas mejoras, aunque complementan la serie principal de disposiciones de la seguridad social, están un poco al -- margen de las prestaciones directas. Pueden citarse los -- subsidios de mayor cuantía y duración para la formación -- o readaptación profesional; el fomento de la movilidad -- geográfica de la mano de obra mediante el pago de los gastos de transporte, de viaje y de manutención y los subsidios relacionados con la readaptación profesional de los trabajadores con alguna incapacidad física. Algunos países, han integrado actualmente ese tipo de medidas no sólo con las disposiciones relativas al mantenimiento de -- los medios de vida, sino también con la aplicación más general de la política nacional de mano de obra. En ese sentido, Japón por ejemplo, a finales de 1974 aprobó una Ley que establece un nuevo sistema de seguro de empleo; el -- cambio de título es bastante significativo. Por otra parte, la República Federal de Alemania, incluyó el seguro --

contra el desempleo en la ley de promoción del empleo de 1969. La ampliación de las disposiciones que van surgiendo en consecuencia, son muy importantes.

Por lo que respecta a los países socialistas como la U.R.S.S. y otros países de Europa Oriental, se basan en que el empleo está garantizado por la Constitución: El derecho al trabajo así reconocido evita el desempleo.- Aún más, sus sistemas económicos planificados exigen por el contrario, que se utilice al máximo todos los recursos humanos existentes a fin de superar la escasez de mano de obra. A estos fines, se aplican actualmente programas de gran alcance para enseñar su nuevo oficio a los trabajadores que cambian de tipo de empleo, para readaptar a los inválidos a fin de aprovechar su capacidad de trabajo, para ofrecer a los jubilados empleos a tiempo parcial o incluso con jornada normal y para fomentar la movilidad geográfica y la reinstalación en otra localidad. No obstante ello, algunos países socialistas como Bulgaria, Hungría, República Democrática Alemana y Yugoslavia, han conservado los sistemas de prestaciones contra el desempleo.(111)

## 2:2. Modalidades de este Tipo de Seguro y su Aplicación en Algunos Países.

### A.- SEGUROS VOLUNTARIOS O FACULTATIVOS CONTRA EL DESEMPLEO.

Establecidos conforme a la legislación que autoriza su creación y que consisten, por lo general en cajas sindicales, con apoyo de subvenciones estatales, como en muchos países que en seguida se señalan. El término voluntario sólo vale para el sistema en sí, tratándose de un sistema sindical, cuando, los estatutos o reglamento del sindicato, prevenga la afiliación automática al seguro al ingresar al sindicato y más especialmente cuando la afiliación sindical sea un requisito para ingresar.

---

(111) DESEMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, Op. cit., pp. 2,3.



En algunos países hay regímenes de prestaciones de desempleo, creados por contrato colectivo para grupos-determinados de trabajadores, que conceden prestaciones - en efectivo por encima de las pagadas por el Estado. Este sistema opera en la industria textil de Bélgica y en la - industria siderúrgica de Estados Unidos, estos esquemas - se extienden y adquieren creciente importancia.

1.- Seguros facultativos o voluntarios anteriores a 1920.

Entre 1900 y 1910 se adoptaron en Francia, - Noruega y Dinamarca las primeras leyes nacionales sobre el seguro de desempleo. Cada uno de estos países, incorporó a su legislación original el principio de la concesión - por parte del Estado de subvencionar a las - cajas de seguro. En años posteriores fueron evolucionando las legislaciones; así Francia en 1954, estableció las codificaciones - para las subvenciones concedidas a las cajas de desempleo; Noruega en 1938 abandonó - el sistema facultativo para adoptar el seguro obligatorio, la ley fué modificada varias veces entre 1946 y 1955, desde entonces ha mantenido su estructura básica. Dinamarca desde la Ley de 1907 que estableció - las subvenciones del Estado a las cajas de desempleo, no ha cambiado sustancialmente, - conservando su misma estructura.

En los países bajos, después de experimentar el seguro facultativo, en septiembre de 1949, entró en vigor finalmente el seguro obligatorio; Finlandia, la ley promulgada en marzo de 1934, sobre seguro facultativo, sigue estando en vigor actualmente y en España en marzo de 1934 el Estado procedió a subvencionar a las mutualidades que - aseguraban a los trabajadores contra el desempleo.

2.- Seguros facultativos o voluntarios, entre 1920 y 1930.

La crisis de desempleo que la mayoría de los países padecieron después de la primera guerra mundial, motivó a otros gobiernos a dar sus primeros pasos hacia la creación de un seguro contra el desempleo; entre ellos Bélgica conservó su carácter facultativo hasta 1945, ya que posteriormente se creó el sistema obligatorio sometido a control directo del Estado, esta transformación se llevó a cabo en virtud de un Decreto en mayo de 1946. Checoslovaquia, en abril de 1926 se obligó a conceder subvenciones a las cajas de seguro facultativo de desempleo; en 1940, fue reemplazado por un nuevo sistema de prestaciones, financiado por un sistema tripartito de cotización, fueron suprimidas en 1953 todas las cotizaciones que hasta entonces tuvieron un carácter tripartito. Suiza, en octubre de 1924 el Estado decidió conceder subvenciones permanentes a las cajas públicas y privadas autorizadas y ampliadas en 1925 y 1929; el seguro de desempleo, es hoy obligatorio en casi todos los Estados de Suiza.

### 3.- Seguros facultativos o voluntarios, entre 1930 y 1940.

El desempleo provocado por la crisis que surgió en 1930 revistió tal gravedad que varios países, que hasta entonces habían aplicado principalmente un sistema de asistencia, se vieron obligados a recurrir a medidas más sistemáticas para ayudar a los desempleados. A partir de 1934, fueron cinco países que promulgaron leyes relativas al pago de prestaciones de desempleo; uno de ellos implantó un sistema de seguro facultativo, tres el seguro obligatorio y uno más un régimen de asistencia a los desempleados.

4.- Seguros facultativos o voluntarios, posteriores a 1940.

Durante los primeros años del decenio 1940-50 no se implantó nuevo sistema de seguro facultativo, ya que, a causa de la guerra, el problema en casi todos los países del mundo no consistía en un exceso de mano de obra, sino más bien en la escasez de ésta. No obstante, a medida que la guerra se prolongaba, se fueron elaborando numerosos planes en prevención de un posible desempleo generalizado al terminar las hostilidades como ya quedó indicado anteriormente, condujeron estos planes, especialmente en la postguerra, a la reforma de algunos de los antiguos sistemas de seguro hasta entonces establecidos. (112)

B.- SEGUROS OBLIGATORIOS CONTRA EL DESEMPLEO.

Pueden funcionar independientemente, como en los Estados Unidos, o bien coordinados o integrados en sistemas de seguros sociales mucho más amplios, como en numerosos países europeos. Pueden también existir programas independientes para grupos determinados de trabajadores, como funciona con los obreros de la construcción de Austria, los ferroviarios en los Estados Unidos, los marinos en Noruega, los trabajadores portuarios en Francia y los mineros en Bélgica, sin que estos ejemplos constituyan los únicos casos en otros países, como lo señalamos a continuación, en base a la evolución de este tipo de seguros.

En principio, un seguro obligatorio contra el desempleo, plantea el problema de determinar las categorías de trabajadores de quienes se requerirá su filiación al sistema. Es obligatorio cuando el Estado, con arreglo a las leyes, exige que ciertas categorías de personas se aseguren obligatoriamente y que se abonen cotizaciones regularmente por su cuenta; si posteriormente, una persona perteneciente a una de esas categorías queda desempleada tendrá derecho a prestaciones, en razón de la condición -

(112) LOS SISTEMAS DE SEGURO DE DESEMPLEO, Op. cit.

de asegurado que con carácter de obligatoriedad ha adquirido. La mayoría de los regímenes actuales de prestaciones de desempleo, se basan en el principio de obligatoriedad del seguro, decretada por el Estado para proteger a determinadas categorías de trabajadores.

#### 1.- Seguros obligatorios hasta 1920.

La primera ley nacional que instituyó el seguro obligatorio contra el desempleo, fue la adoptada en Gran Bretaña en 1911; antes de la promulgación de esta ley, las cajas sindicales habían asegurado a unos 700,000 de sus miembros. La evolución de la economía y las recomendaciones formuladas por varias comisiones reales, obligaron a modificar este sistema repetidas ocasiones, en el curso de sus primeros cuarenta años de existencia. Estas reformas han modificado numerosas características del sistema: alcance del seguro, condiciones requeridas para tener derecho a prestaciones, tipos de los mismos y modalidades de la cotización. En 1916, el seguro se hizo extensivo a millón y medio de personas empleadas en la industria de armamentos y en 1920 todos los trabajadores no manuales, con excepción de los empleados en el servicio doméstico o en la agricultura, así como todos los trabajadores no manuales cuya remuneración no excediera de 250 libras esterlinas al año, quedaron protegidos por el seguro. En 1936 se creó un sistema especial de seguro para los trabajadores agrícolas y en 1940 el límite de la remuneración de los trabajadores no manuales se fijó en 420 libras anuales para efectos del seguro. Después de la segunda guerra mundial, la legislación británica de seguridad social fue revisada a fondo y ampliada considerablemente; el seguro contra el desempleo pasó a ser parte integrante del nuevo y vasto sistema de seguro nacional unificado, instituido por la Ley de 1946.

El segundo país que instituyó el Seguro obligatorio contra el desempleo en virtud de un decreto-ley de octubre de 1919, fue Italia. Anteriormente había funcionando algunas cajas locales de desempleo, pero el seguro facultativo no adquirió nunca gran importancia. El decreto-ley de 1919, reorganizó las oficinas de colocación y al mismo tiempo, hizo obligatorio este seguro para la mayoría de los trabajadores manuales, gracias a un fondo nacional de desempleo administrado por el Estado; este sistema, siguió fielmente el modelo británico, del que adoptó especialmente el método tripartito de cotización.

De esta manera, hasta 1920 eran ocho los países que habían promulgado leyes relativas al seguro contra el desempleo, pero solamente dos de ellos habían instituido el seguro obligatorio; los otros seis habían preferido -- iniciar su intervención mediante la subvención a las cajas de seguro facultativo de desempleo.

## 2.- Seguros obligatorios instituidos entre 1920 y 1930.

Austria fue el tercer país que instituyó el seguro obligatorio contra el desempleo, cuya primera ley fundamental sobre esta materia, data de 1920, la que estableció un sistema administrado por el Estado y de financiamiento tripartito. Por otra parte, esta ley estableció un lazo de unión entre el seguro de desempleo y el de enfermedad, tanto en lo referente a la cuantía de la prestación como en lo concerniente a la recaudación de las cotizaciones. La legislación sobre este seguro tuvo profundas reformas en la Ley de junio de 1949, instituyendo de hecho, un nuevo sistema de seguro obligatorio de desempleo y dispuso además, el pago de prestaciones por concepto de asistencia a los desempleados.

Irlanda, en realidad el seguro contra el desempleo data de 1911, puesto que la ley británica era igualmente aplicable en este país; la ley británica revisada en 1920, fue adoptada por el nuevo Estado irlandés fundado -

en 1922. En junio de 1952, se abrogaron todos los textos anteriores relativos al seguro de desempleo y convirtió a éste en parte integrante de un nuevo sistema coordinado de seguro social que cubre varios riesgos.

U.R.S.S., el seguro obligatorio contra el desempleo en este país, fue instituido en virtud de las disposiciones del código de trabajo de 1922; el seguro estaba totalmente financiado por las cotizaciones de los empleadores, pero el pago de prestaciones protegidas por este sistema quedó definitivamente suspendido por un decreto de octubre de 1930.

Polonia, la Ley de 1924, se inició aplicando un seguro a los asalariados de seis grandes ramas industriales que se encontraban empleados en las empresas que ocupaban de cinco o más personas y estaba administrado por el Estado, con financiamiento tripartito de cotizaciones. Los trabajadores intelectuales gozaban de un sistema distinto, instituido por ley de octubre de 1925 y modificada en 1927. Los trabajadores dejaron de cotizar al seguro, en virtud de un decreto de septiembre de 1945, corriendo a cargo de los empleadores el pago de las cotizaciones de los primeros; una disposición de marzo de 1949 fijó la cotización de los empleadores privados en el 2% del importe de sus nóminas.

Bulgaria, la ley de abril de 1925 estableció en este país un seguro obligatorio administrado por el Estado; los recursos del seguro provenían de las contribuciones semanales y uniformes aportados por los empleadores, los trabajadores y el Estado. La Ley de diciembre de 1948 sobre el seguro social creó un sistema coordinado, que absorbió al seguro contra el desempleo.

Alemania, a pesar de haber sido un país precursor en otros sectores del seguro social, no introdujo el de desempleo sino hasta julio de 1927; el sistema instituido por esta ley reemplazó el programa de ayuda a los desempleados que se había instituido en el año de 1923. La ley de 1927 hizo obligatorio el seguro para todos los-

trabajadores y empleados con ingresos modestos; la concesión de prestaciones ordinarias y de desempleo debía financiarse mediante cotizaciones de los empleadores y trabajadores.

La recaudación de cotizaciones aportadas por empleadores y trabajadores, equivalente al 6.5% de los salarios, continuó después de la ocupación del país; sin embargo, por una orden de 1947 reglamentó el seguro contra el desempleo en la Alemania Oriental, y en el mismo año entró de nuevo en vigor en diversas zonas de Alemania Occidental, de tal manera que, en 1952 se creó un nuevo organismo federal de colocación y de seguro de desempleo, al que se le otorgó la administración de este seguro y en 1953, fueron aumentadas las tasas de prestaciones. (113)

Yugoslavia, el Decreto de noviembre de 1927, -- dispuso el pago de indemnizaciones a los trabajadores sin empleo y la creación de una red de oficinas de colocación. Los fondos necesarios para este fin debían constituirse a base de las cotizaciones por partes iguales de los empleadores y trabajadores; estas disposiciones fueron modificadas y completadas por un decreto de abril de 1932. Con base al Decreto de abril de 1946, la administración de -- las oficinas de colocación, las cotizaciones para tal --- efecto, así como el pago de subsidios de subsistencia, -- fue confiada a una comisión sindical central. Un decreto de 1948 abolió las cotizaciones de los trabajadores al -- servicio del empleo, pero dejó en vigor la de los empleadores, que debía ser igual al 0.5% de los salarios. Posteriormente, en marzo de 1952, se creó un nuevo sistema de prestaciones de desempleo aplicable a todos los empleados y financiado con fondos del seguro social del Estado.

Así, de 1920 a 1930 se crearon once nuevos sistemas nacionales de prestaciones de desempleo que se agregaron a los ocho ya existentes; de tal manera que, existían en 1930 nueve leyes de seguro obligatorio y siete de seguros voluntarios o facultativos.

---

(113) Cf., O.I.T., Serie Legislativa, 1951, Bulg.2.

### 3.- Seguros obligatorios instituídos entre 1930 y 1940.

Canadá, la ley relativa al desempleo adoptada en este país fue promulgada en junio de 1935, sobre el empleo y el seguro social, instituyendo en el orden nacional un sistema de seguro obligatorio de desempleo, esta ley la invalidó un consejo privado y en 1941 el parlamento nacional aprobó una nueva ley sobre el seguro de desempleo la que fué modificada varias veces. En julio de 1955, se adoptó una nueva ley sobre ese tipo de seguro para substituir a la anterior, la cual dispone la filiación obligatoria de la mayoría de los trabajadores no agrícolas a un sistema administrado por el gobierno Federal y Financiado según un método tripartito.

Estados Unidos, la crisis que comenzó en 1930 fue el factor que, por primera vez determinó un intenso interés de los poderes públicos en la lucha contra el desempleo.

El primer sistema oficial de prestaciones de desempleo fue el instituido por el Estado de Wisconsin de 1932; este sistema estaba íntegramente financiado por los empleadores, siendo la contribución proporcional a la incidencia de desempleo en cada empresa. En agosto de 1935 aprobó el gobierno nacional una ley sobre la seguridad social, que por sus disposiciones relativas al seguro contra el desempleo, sentó las bases de un sistema aplicable a todo el país. Esta ley no instituíó un sistema nacional de seguro contra el desempleo, sino un impuesto especial que debían aportar todos los empleadores, con excepción de los de muy escasa importancia. Los empleadores que contribuían a los sistemas de seguros, quedaban autorizados a deducir de su impuesto federal hasta el 90% de las cotizaciones abonadas a las cajas de seguro; en consecuencia, todos los Estados adoptaron leyes sobre el seguro obligatorio sin temor a colocar a sus empleadores en situación desfavorable con relación a los de otros Estados. En este



sentido, en 1937, los 48 Estados habían legislado sobre el seguro contra el desempleo, legislaciones que, con las modificaciones posteriormente introducidas, actualmente continúan en vigor; todas estas leyes, instituyen el seguro obligatorio y cada sistema está administrado por un departamento del gobierno del Estado.

Unión Sudafricana, conforme a una ley de abril de 1937 quedó autorizada la creación de cajas de seguro obligatorio contra el desempleo en ciertas industrias. Una ley de 1942, introdujo diversas enmiendas a las disposiciones originales. La ley de 1946 abrogó la de 1937, para establecer en lugar de cajas de seguro, un sistema nacional de seguro obligatorio de desempleo, ha sido enmendada por las leyes de 1952 y 1954; el sistema actual, organizado financieramente sobre una base tripartita, está administrado por el Estado. (114)

#### 4. Seguros obligatorios, posteriores a 1940.

Grecia.- La ley número 118 de febrero de 1945, instituyó un sistema de seguro obligatorio contra el desempleo, así como, una caja de desempleo para la provincia del Atica; el seguro estaba administrado por el Estado y su aplicación a otras provincias debía efectuarse mediante reglamentos especiales. En 1949, un nuevo decreto amplió el campo de aplicación del sistema para englobar a todas las regiones en que funcionaba el seguro social general y también autorizó su extensión, a algunas otras regiones.

En la ley de junio de 1951, el seguro de desempleo dejó de constituir un sistema independiente y las funciones de caja de desempleo, fueron transferidas al

---

(114) Cf., O.I.T.: Série législative, 1937, A.d.s.I. y 1942, S.A.I.

nuevo régimen general de seguro social que se estableció. En 1954, se instituyó un sistema distinto de seguro contra el desempleo y se creó un nuevo organismo encargado de su administración.

Japón.- Una ley de diciembre de 1947, creó un nuevo sistema obligatorio contra el desempleo, dicho régimen era obligatorio para los empleados de nueve ramas industriales y permitía el seguro facultativo para otras industrias. La ley de 1949, amplió el campo de aplicación del sistema, haciendo extensivo el seguro obligatorio a todas las empresas, introdujo mejoras en el sistema; fueron nuevamente modificadas mediante la ley de julio de 1950.

Irán.- El campo de aplicación del régimen de seguro social quedó totalmente ampliado por la ley de enero de 1953, además reorganizó la administración y el financiamiento. Instituyó una caja de seguro de desempleo y dispuso el pago de prestaciones en virtud de un sistema contributivo. No obstante, las disposiciones relativas al seguro contra el desempleo, no han entrado aún en vigor.

Para 1955, ya eran veintidos los países con regímenes nacionales que efectivamente abonaban a los desempleados prestaciones o subsidios de desempleo. Quince eran de seguro obligatorio, tres de seguro facultativo, tomando en cuenta que algunos de éstos se habían transformado en obligatorios y cuatro abonaban subsidios para ayudar a los desempleados; es de hacer notar, que la tendencia gradual es el de sustituir el seguro facultativo por el seguro obligatorio. (115)

---

(115) LOS SISTEMAS DE SEGURO DE DESEMPLEO, Op. cit.

## C. SISTEMAS DE ASISTENCIA SOCIAL.

Este sistema consiste en programas de subsidios de desempleo a cargo del Estado, pero cuyo pago puede estar sujeto a la comprobación de la insuficiencia de medios de vida, o bien, pueden pagarse sin necesidad de tal requisito, durante los tres primeros meses de desempleo. Cabe citar también a este respecto que, como sucede en Gran Bretaña este tipo de programas de asistencia, son únicamente complementarios de los sistemas de seguros en el sentido de que, en caso de necesidad, pueden pagarse en concepto de asistencia una cantidad que complete la prestación hasta el máximo fijado, o bien, la prolongue cuando expire la duración prescrita.

La oposición al sistema de la asistencia social, se basa en que generalmente se considera que el requisito de la verificación detallada de los medios y necesidades personales lleva consigo una complijidad inherente. Podría aducirse que, en lo tocante a la investigación personal, no habría gran diferencia entre un régimen de prestaciones de desempleo al de un sistema de asistencia social, puesto que el control requerido en un sistema de seguros contra el desempleo, puede exigir igual cantidad de datos e información del solicitante y tal vez, a su ex empleador con el fin de justificar y confirmar después su derecho a disfrutar de la prestación. El pago de prestaciones sujeto únicamente a condiciones manifiestamente esenciales, ligadas a la contingencia no sólo se considera más aceptable, y más digno que la asistencia social, sino que además, tiene la ventaja de imponer una carga menor al herario público general, carga que llegaría al máximo en los períodos de fuerte desempleo.

La asistencia social tiene una importante función -a pesar de la oposición que en torno a ella existe-, en lo que respecta a la protección contra el desempleo, sobre todo como sucede en algunos países, se recurre a ella para completar los ingresos de las personas cuyas prestaciones de desempleo son insuficientes para sus necesidades. En muchos países, se utiliza para asegurar ingresos a las personas que no están cubiertas por un sistema-

de prestaciones de desempleo y en muchos otros, para proteger a los que han estado sin trabajo más tiempo que el que tenían derecho a recibir la prestación, sobre todo - al generalizarse y agravarse la preocupación que causa - el número cada vez mayor de desempleados en esta situación. De todos modos, la asistencia social es especialmente importante cuando no existen prestaciones suplementarias de desempleo previstas por contrato colectivo.

1.- Sistemas de asistencia social, creados entre 1920 y 1930.

Luxemburgo.- En agosto de 1921, se instituyó un sistema de subsidios de asistencia a los desempleados; esta ley, autorizaba el pago de subsidios durante el período de desempleo a los obreros sin trabajo, cuyos medios de vida no excedieran de ciertos límites. Al principio, los empleadores y trabajadores aportaban el 50% y el Estado el otro 50%, pasado cierto tiempo, el Estado se obligó a contribuir con la totalidad de los fondos necesarios para el pago de los subsidios, de cuya suma los municipios --- aportaban el 25% solamente. En 1945 por un decreto, se mantiene en líneas generales - el sistema original, que con ciertas en---miendas, rige actualmente el pago de los - subsidios.

2.- Sistemas de Asistencia Social, creados entre 1930 y 1940.

Nueva Zelandia.- Con la ley de octubre de 1930 se instituyó en este país, un régimen de asistencia a los desempleados. Todos - los adultos habían de pagar un derecho fijo y una cotización proporcional a una caja de desempleo que recibía, además, una - subvención del Estado. En 1938 se ratificó el convenio sobre el desempleo; en el mismo año, se ratificó la ley general sobre - seguridad social, instituyendo un sistema-

permanente de prestaciones de desempleo que continúa actualmente en vigor, aunque las disposiciones hayan sido constantemente modificadas.

3.- Sistema de asistencia social, creados posteriormente a 1940.

Australia.- Una ley nacional de 1944 instituyó el pago de prestaciones de desempleo, a reserva de la comprobación de la insuficiencia de los medios de vida, a toda persona sin trabajo que reuniera determinadas condiciones de edad, residencia, etc. Los fondos para cubrir estas prestaciones procedían de un impuesto especial y proporcional sobre todos los ingresos, sin que el derecho a las prestaciones estuviera condicionado al pago de cotizaciones.

La protección contra el desempleo sigue siendo básicamente lo que era en 1944, pero al pasar a ser parte integrante de un sistema que cubre casi todas las contingencias importantes, desde su adopción ha sido objeto todos los años de algunas modificaciones de detalle.

Como complemento a la evolución del seguro contra el desempleo, cabe mencionar el convenio (núm. 102) sobre seguridad social de la Conferencia Internacional del Trabajo en 1952, estableciendo normas mínimas aplicables a las nueve grandes ramas de la seguridad social y trata de una de sus partes de las prestaciones de desempleo. (116)

Cabe señalar que se ha reseñado la evolución histórica en la forma en que fueron surgiendo los siste--

---

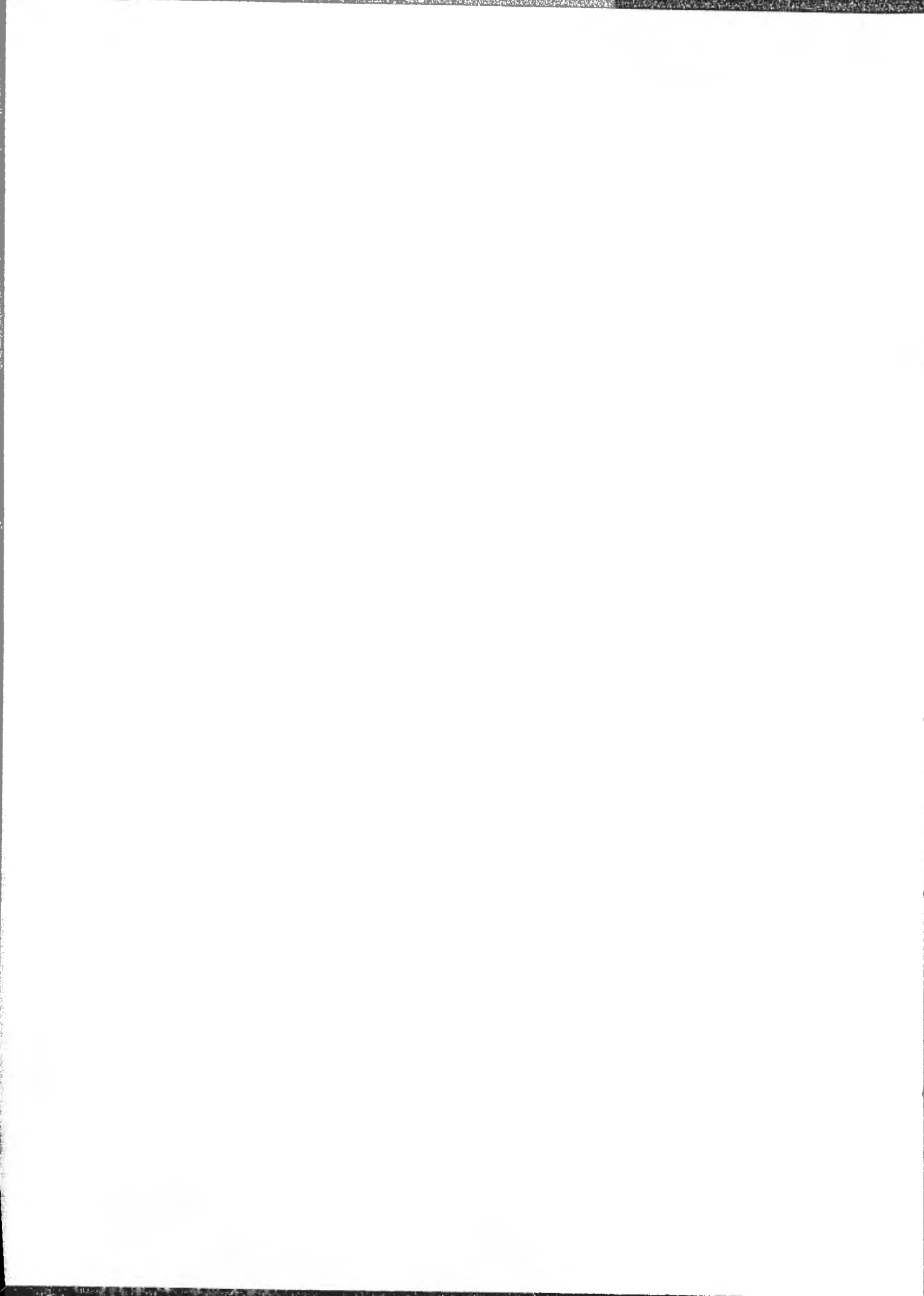
(116) LOS SISTEMAS DE SEGURO DE DESEMPLEO, Op. cit.

mas de prestaciones de desempleo, considerando hasta el año de 1955; sin embargo, durante el período 1955-1975, varios países han instituido regímenes de seguridad contra el desempleo o los sistemas que originalmente adoptaron se han transformado, sustituyéndolos por sistemas de mayor cobertura o algunos otros han abrogado las leyes sobre esta manera, indicando a título de explicación; que en sus países existe una situación de pleno empleo. No obstante, e independientemente de la fecha y año en que cada país haya implantado su régimen de seguro -- contra el desempleo, lo han hecho dentro de cualquiera -- de las tres modalidades de este tipo de seguros.

Con base en esa evolución y la implantación de nuevos regímenes de seguro contra el desempleo en otros países durante el período 1955-1975, en el cuadro No. 25 se presentan todos los países que actualmente tienen instituido el seguro contra el desempleo, el tipo de sistema de prestaciones por ellos adoptado y el año de la legislación más reciente, elaborado con la información facilitada por la O.I.T. hasta diciembre de 1975.(117)

---

(117) DESEMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, Op. cit. p. 51.



## TIPOS DE SISTEMA DE PRESTACIONES AL DESEMPLEO

(Año en que se promulgó la ley del sistema vigente)

P A I S	S e g u r o Obligatorio	Sistema de - - Asistencia (1)	Seguro voluntario subvencionado	Año de la - - Legislación(2)
Alemania (R.F.A.)	X	X		1969
Australia		X		1947
Austria	X	X		1973
Bélgica	X			1963
Brasil		X		1965, 1966, 1972
Bulgaria	X			1958
Canadá	X			1971
Chile	X			1974
Chipre	X			1956, 1972
Dinamarca			X	1970
Ecuador	X			1958
Egipto	X			1964
España	X			1967, 1972
Estados Unidos	X			1935
Finlandia		X	X	1968, 1972
Francia	X	X		1958, 1967, 1974
Ghana	X			1972
Grecia	X			1954
Hungría		X		1957
Irlanda	X	X		1952, 1971
Islandia	X			1956
Israel	X			1972
Italia	X	X		1939
Japón	X			1974
Luxemburgo		X		1945
Malta	X			1956
Noruega	X			1970
Nuevz Zelandia		X		1964
Países bajos	X	X		1949, 1964
Portugal	X			1963, 1975
Reino Unido	X			1946, 1966
Alemania (R.D.A.)	X			1947
Suecia		X	X	1973
Suiza	X	8		1951, 1966, 1975
Uruguay	X			1958, 1962
Yugoslavia		X		1927, 1972

(1) Se refieren solamente a sistemas de asistencia social al desempleo, mas no a las demás prestaciones generales de asistencia social.

(2) En muchos países funcionaban sistemas de prestaciones al desempleo, antes de las fechas citadas.



### 3. NECESIDAD DE IMPLANTAR EL SEGURO CONTRA EL DESEMPLEO EN MEXICO.

El desempleo, es la evidencia más clara de la incapacidad de un sistema productivo nacional para utilizar la riqueza más preciada, la fuerza de trabajo. El desempleo, no es un problema de la actualidad, sino una tendencia estructural del México moderno; desde hace 25 años crece en términos relativos, acentuándose en los últimos años.

El desempleo, es una forma de empobrecer en términos relativos a la nación en su conjunto, y en forma concreta empobrece en términos absolutos a millones de personas; por ello, el desempleo es miseria en la nación. El desempleo, es también una forma de como el sistema de producción reprime a la sociedad, impidiendo que desarrolle sus facultades humanas, personales y sociales.

El desempleo es una expresión de crisis. En los países industrializados el desempleo considerado como normal varía como es el caso de los Estados Unidos de un 8 al 10% y gira alrededor del 6 % en Europa; estas cifras, se consideran alarmantes y peligrosas para la estabilidad del sistema económico de esos países; sin embargo, que sucedería si se presentaran los niveles de desempleo que hoy confrontan los países subdesarrollados, que como en el caso de México, entre el desempleo y la subocupación se alcanza más del 45 por ciento de la población en edad de trabajar. (118)

Ante el efecto que provoca en el sistema económico el desempleo, los países industrializados poseen mecanismos para absorber el impacto económico y social que genera este fenómeno; como lo es, el seguro contra el desempleo, que permite al desempleado obtener subsidios o prestaciones especiales por parte del Estado, para sa-

---

(118) Raul Olmedo, LA CRISIS, Textos Vivos, Grijalbo, México, D.F., 1978, pp. 33 y 67.

tisfacen sus necesidades esenciales. En cambio, los países subdesarrollados y poco industrializados, carecen de estos mecanismos de seguridad a causa de su pobreza. La amplitud de la población campesina y de la producción -- agrícola de autosubsistencia, producción que no entra al intercambio mercantil, es el único colchón que amortigua los efectos desvratadores y empobrecedores del desempleo; es por ello que cuando, en épocas de crisis económica, -- un país subdesarrollado entra en crisis agrícola, blo-- quea las válvulas de escape de los conflictos sociales.-- (119)

Frente a estas evidencias, resulta obligatorio afrontar con realismo el problema del desempleo y la sub ocupación en nuestro país. Como lo hemos venido señalando, este fenómeno repercute profundamente en la estructura socio-económica y política del país, dando origen a los más agudos desniveles en cuanto a educación, salud y bienestar en general.

Esta realidad, obliga a reorientar el camino -- que nos pueda llevar a resolver esta cuestión; este camino, tendrá que ser el lograr una igualdad de oportunidades para todos los mexicanos en edad de trabajar, de modo que cada uno tenga el inobjetable derecho de contribuir con su esfuerzo y capacidad, al desarrollo común y a la auténtica realización personal.

Esta aspiración, el derecho al trabajo, ya ha sido incorporada al sistema de derechos sociales en el -- primer párrafo del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, falta hacer plenamente una realidad este derecho, proporcionando, a los desempleados una ocupación productiva, que les permita con su propio esfuerzo y con el producto de su -- trabajo, satisfacer sus necesidades vitales; ese es el -- rumbo, hacia el que deben encaminarse nuestros esfuerzos.

---

(119) Raul Olmedo, Op. cit., p. 67.

Ante ello, y aceptando que el propósito primordial del Estado es el de instrumentar y aplicar una política eficaz hacia el pleno empleo o aquella que reduzca - al mínimo la desocupación; entendiéndose además que, el grado de éxito de semejantes políticas dependerá de la situación de la economía nacional; no obstante, la seguridad social no debe aislarse ni desociarse de esta estrategia - más amplia del empleo. De ahí que, se presente como una - necesidad y en forma simultánea, la implantación del Seguro Nacional contra el desempleo. Podría pensarse, que si se lograra la ocupación plena, para nada serviría este seguro; pero la realidad, como se ha señalado en capítulos anteriores, en el capitalismo y más aún en el capitalismo del subdesarrollo, difícilmente se alcanzaría el pleno empleo; en cambio, en la práctica y en función de nuestra - responsabilidad, los mecanismos de un seguro de esta naturaleza, - como lo es la medicina preventiva, que trata de - impedir el desarrollo y agravamiento de las enfermedades - no son los de subsidiar nada más porque sí a los sin trabajo, sino aliviar los efectos del fenómeno de la desocupación, frenar el aumento de los desempleos o manteniéndolos en un nivel razonable.

Para implantar el seguro contra el desempleo en los términos propuestos, es necesario reformar la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, que se refiere a la Ley del Seguro Social y de los seguros que la integrarán, entre los que se menciona uno denominado "cesación involuntaria del trabajo" y que a pesar de ser evidente su alusión al desempleo, no se ha instituido. Dicha reforma, debiera hacerse en el sentido de garantizar a cada individuo o familia la obtención de un ingreso mínimo - adecuado a la satisfacción de sus necesidades vitales; -- además, el de proporcionarle los medios para conseguir un trabajo y un subsidio en tanto se incorpora a la actividad productiva.

### 3.1. Consideraciones en que se Funda la Implantación de Este Seguro.

A primera vista, puede parecer que la oferta de trabajo o fuerza de trabajo es un concepto muy simple, pe

ro cuando nos situamos en la realidad de una sociedad con economía capitalista, la cosa es muy diferente. El problema ya no consiste en saber que puede ser alcanzado en forma realista, con los recursos existentes, humanos y naturales, para satisfacer las necesidades físicas y sociales del pueblo; más bien, se trata de saber qué tipo y qué volumen de fuerza de trabajo requiere el aparato productivo para lograr la mayor producción y ganancias posibles y para el logro de estos objetivos, obviamente los recursos humanos en forma muy secundaria son considerados como factor de crecimiento económico y social.

De ninguna manera en una economía de mercado, - el sistema productivo está planeado para satisfacer las exigencias de la cantidad disponible de fuerza de trabajo que en forma natural proporciona el incremento de la población; más bien, como lo definía Marx, en un sistema capitalista de producción, siempre existirá un ejército industrial de reserva independiente de los límites naturales de ocupación. (120)

En estas condiciones, la fuerza de trabajo consta de dos partes; la empleada y la desempleada, con un espacio gris intermedio que abarca a la parcial o esporádicamente empleada; además, estas categorías de trabajadores reales y potenciales continuamente se expanden o se contraen con el cambio tecnológico.

En esta forma, todo el problema del tamaño y composición de la fuerza de trabajo es por naturaleza complicado y confuso. (121)

El indicador socioeconómico más relevante de la evolución de un país es el empleo, porque refleja en lo -

---

(120) Carlos Marx, EL CAPITAL, Ed. Kerr, Vol. 7, p. 696.

(121) Harry Magdoff y Raúl M. Swezzy, CAPITALISMO Y DESEMPLEO, Aragón, U.N.A.M., Abril-Junio, 1978.

económico, la estructura y los niveles de producción, la productividad y el uso de los factores disponibles y enlo social, la equidad en la distribución y el consumo, - así como la integración de los diferentes factores de la población a los beneficios de la cultura y la participación de la riqueza nacional.

En países como el nuestro, el desempleo crece como efecto de la inflexibilidad de la producción nacional y de los recursos financieros necesarios para estimularla, derivados de inconsistencia en el ritmo de crecimiento de la inversión y por ende del proceso de acumulación de capital. Esto empeora, con la desviación de recursos hacia gastos públicos y privados, social y económicamente innecesarios, por no atender a las áreas de mayor escasez del sistema; el empleo, la producción alimentaria y la generación de divisas.

El desempleo sin embargo, cumple un papel económico que beneficia al sistema de producción; al haber un exceso de personas que buscan un empleo, esto es, un exceso abrumador de oferta de fuerza de trabajo sobre la escasa demanda, generando dos efectos, además de los ya implícitos del desempleo, los salarios bajan y las ganancias del capital aumentan.

En efecto, la fuerza de trabajo en una economía de mercado, es una mercancía como cualquier otra, cuyo precio se establece en el mercado, siguiendo las leyes de la oferta y la demanda, siendo el salario el precio de la mercancía fuerza de trabajo.

Siguiendo este razonamiento, el desempleo es muestra evidente que existe una sobreproducción de la mercancía fuerza de trabajo; que en épocas de crisis cuyo carácter es cíclico, se presenta un divorcio acentuado entre la producción de fuerza de trabajo y la producción de las demás mercancías, tanto de bienes de consumo como de bienes de producción. Este divorcio creciente entre los dos elementos del sistema productivo, engendra un proceso por demás absurdo, pero que desarticula y desequilibra todo el sistema económico y social. Al aumen-

tar y persistir el desempleo, los desempleados no pueden comprar bienes o adquirir servicios, las ventas disminuyen, las fábricas tienen que reducir la producción y los prestadores de servicios disminuir sustancialmente sus ofertas, al producirse esta contracción se desplazan o despiden trabajadores, aumentando así el nivel de desempleo. Ambos fenómenos son efectos de un sistema de producción que pone en segundo término al hombre y en primer lugar a la ganancia del capital. El sistema no ha llegado a comprender que la fuerza de trabajo es la riqueza más grande y preciosa de una sociedad; por ello, esta sociedad debe saber darle empleo, pues en ello radica la posibilidad de producir más riqueza. (122)

Esta situación prevaleciente en el capitalismo y más aún, en el capitalismo subdesarrollado, obliga a los Gobiernos diseñar e instrumentar políticas y estrategias hacia la generación del máximo empleo, aplicando y adecuando todos los recursos que le son disponibles; sin embargo, la estructura económica y social del sistema, conduce a considerar que el empleo pleno no solo es inalcanzable, sino que el fenómeno del desempleo y subocupación se presenta como una enfermedad crónica y permanente. Los programas y objetivos en materia de empleo a corto y largo plazo, desafortunadamente no resolverán totalmente el problema del desempleo; sobre todo el carácter cíclico que es propio e inherente a las economías de mercado; de carácter estacional, que tiene su mayor manifestación en el sector rural y en el sector de los servicios, y el carácter estructural que está íntimamente ligado al sistema mismo de la economía. Ciertamente es que los programas que al respecto se tracen en materia de empleo, ayudarán a contrarrestar el mal o harán disminuir sus efectos y en cierta forma pueden ser controlables, pero hasta cierto punto y por determinado tiempo. El desempleo tiende a persistir o aumentar dependiendo de la dinámica del desarrollo económico en cada momento determinado.

Lo anterior lo revelan los datos que durante las tres últimas décadas ha presentado el problema ocupacional, el cual se inició a partir de 1950, agravándose -

---

(122) Raúl Olmedo, LA CRISIS, Op. cit. pp. 33-34.

durante el período de 1960 a 1970 y llegando a recrudecerse en los últimos años; lo demuestran las estimaciones -- que se hicieron para el año de 1977, que el desempleo -- abierto fué de 1 millón y medio de personas aproximadamente, en tanto que la subocupación fué de aproximadamente -- de 8 millones de personas; esto es, el 7% de desempleo -- abierto y 45% de subocupación.

La comisión consultiva del empleo, se propone -- llevar a cabo un Programa Nacional de Empleo para el pe-- ríodo 1980-1982; ello implica crear 2.2 millones de em--- pleos de 1980 y 1982, es decir, un promedio de 750 mil al año. Esto significa, de lograrse esta meta, únicamente pa-- ra contrarrestar el crecimiento natural de la PEA, calcu-- lada en aproximadamente 700 mil jóvenes que se incorporan anualmente al mercado de trabajo; de tal manera que, el -- fenómeno persiste puesto que, si se generaran el número -- de empleos proyectados solo se reduciría el desempleo --- abierto del 7% al 6% y la subocupación del 45% (1977) al- 40.8% (1982). De mantenerse las tendencias históricas tan- to en la generación de nuevos empleos como en el incremen- to anual de la PEA, para el año 2000 en que la población-- total se estima en 104 millones 438 mil personas y una -- PEA de 37 millones, 611 mil personas, seguramente el de-- empleo abierto alcanzará mayores niveles del considerado para 1982 y la subocupación estará en los niveles calcula- dos para 1982 o podría ser superior. (123)

Es de reconocerse el esfuerzo y los alcances -- que se propone este plan; sin embargo, dadas las tenden-- cias históricas y la imprevisible evolución social, las -- metas trazadas difícilmente podrían ser alcanzadas; por -- ello, se hace necesario la implementación de otros meca-- nismos que simultáneamente coadyuven a remediar el desem- pleo y los efectos sociales que de él se derivan; estos -- mecanismos serían los que establezca un sistema nacional- de Seguro contra el desempleo o un sistema de asistencia- social al desempleado, como parte de una política general de empleo. Solamente en esta forma se estaría garantizan- do realmente el desarrollo físico y los conocimientos pa-

---

(123) PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO 1980/82 (proyecto), Co- misión Consultiva del Empleo, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, México, 1979.

ra que el individuo participe en forma plena en el esfuerzo económico de la colectividad.

Por otra parte, la implantación del Seguro contra el desempleo encuentra su más auténtica justificación si aceptamos que el instrumento de distribución de la riqueza por excelencia es el trabajo, pues de que se tenga éste o no, depende la satisfacción de las necesidades vitales de los individuos.

### 3.2. El Sistema de Prestaciones al Desempleo más Conveniente.

La función esencial de las prestaciones al desempleo es por demás evidente; sirven para proporcionar medios de vida durante el desempleo, por la sencilla razón de que una persona privada de los ingresos que le daba su empleo por causas ajenas a su voluntad tiene derecho a esperar un apoyo que le permita, al menos, atender a sus necesidades más elementales, mientras sigue disponible para trabajar. Gracias a la seguridad social, los alibures que corre el trabajador se transfieren a la colectividad, con lo cual se contribuye en realidad al bienestar de toda la población.

Las contingencias que cubren los sistemas de seguridad social están vinculadas en su mayoría, con fenómenos demográficos, tales como la fertilidad, el matrimonio, la morbilidad y la mortandad; todos estos fenómenos pueden depender en cierta medida, según la época, de factores económicos como los gastos destinados a instrucción y salud y de las tendencias de la distribución de los ingresos; la vejez, la invalidez o la supervivencia, pueden predecirse en un grado aceptable, gracias a técnicas actuariales. Pero a este respecto, el desempleo es diferente, se trata de una eventualidad que en realidad, es imputada a los trabajadores por los empleadores locales y en el peor de los casos, por las recesiones nacionales, que pueden repercutir virtualmente en todos los sectores laborales o sólo en determinadas industrias afectadas por una baja en la demanda de sus productos o por la imposibi



lidad de ponerlos en el mercado; surgirían a su vez, problemas específicos en las zonas donde esas industrias son las que más trabajo proporcionan. Las repercusiones pueden ser repentinas, los cambios técnicos, innovaciones tecnológicas, cambios estructurales y económicos que son inevitables y ocasionarán algún desempleo en una economía de mercado, por buenos que sean los resultados de prevención y atenuación, como la readaptación profesional, la movilidad de los trabajadores y empresas y la creación de puestos de trabajo. En definitiva, el riesgo de desempleo por ser de origen esencialmente económico, no es fácil predecir.

La experiencia adquirida en los largos años de funcionamiento del seguro contra el desempleo en diferentes países, ha demostrado la necesidad de establecer reglas precisas y a veces minuciosas, a fin de definir las condiciones en que los desempleados tendrán derecho a las prestaciones. Será preciso para ello tener en cuenta el objeto y tipo del seguro, el riesgo particular contra el que ha de proteger y los principios fundamentales del sistema; es necesario además, crear los medios para controlar la observancia de las disposiciones. Si las reglas están mal concebidas, pueden dar lugar a que, por inadvertencia, se concedan prestaciones a numerosas personas que en realidad no deberían tener derecho a ellas y se excluyan a otras que con todo derecho, debieran recibirlas; -- así mismo, pueden conducir a los abusos y finalmente, ser difíciles de aplicar si los límites que fijan no son precisos o se prestan a confusión.

La respuesta inevitable del sistema de prestaciones al desempleo para que sea viable, es definir en términos precisos la contingencia, establecer la cobertura de manera explícita y con frecuencia restrictiva y subordinar la concesión de las prestaciones a una serie de requisitos de control y de otro tipo, de los cuales los más importantes son actualmente los medios para su financiamiento, la duración de las prestaciones y la cuantía de las mismas.

La necesidad de protección que experimentan los

diversos grupos es evidente y será el criterio que debe aplicarse en primer término; el ideal sería que todas -- las personas expuestas al riesgo del desempleo estuvie-- ran protegidas; sin embargo, esta necesidad de protec-- ción no se experimenta con igual intensidad para todos - los trabajadores. Así pues, antes de limitar el campo de aplicación de un régimen de seguro contra el desempleo, - conviene tomar en consideración todos los factores preci-- tados con respecto a la necesidad de protección.

Con todo, considerando una vez más la naturale-- za de nuestro sistema económico y las condiciones preva-- lecientes en materia de empleo en los diferentes secto-- res sociales, así como las características e idiosincra-- cia de nuestro pueblo; resulta conveniente que en nues-- tro caso, se instituya un seguro contra el desempleo de-- carácter obligatorio, estableciendo de manera precisa, - su objeto, los alcances de su protección, su cobertura, - grupos sociales que se trata de proteger, los medios de-- financiamiento, período y términos de goce de las presta-- ciones y todos aquellos requisitos que hagan viable su - funcionamiento. Pero además, simultáneamente habrá que - crear un programa de asistencia social, que como en otros países, se otorgan como prestaciones complementarias a - las que conceden los sistemas de seguros, en el sentido-- de que, en caso de necesidad, puede pagarse por concepto de asistencia una cantidad que complete la prestación -- hasta el máximo fijado; o bien, la prolongue al expirar-- la duración considerada en el sistema de seguro.

### 3.3. Campo de Aplicación del Seguro.

Determinar las categorías de trabajadores que-- deban gozar de protección, es una de las grandes cuestio-- nes que deben quedar resueltas al instituir un régimen -- de prestaciones al desempleo. Como norma general, los -- sistemas pretenden llegar a proteger a todos los obreros y empleados, aunque en algunos casos, se protegen a cier-- tas categorías de trabajadores con sistemas separados, - porque pueden adaptarse mejor a las condiciones especia-- les de las ocupaciones en cuestión.

Casi sin excepción, el sistema que se adopte, tendrá que excluir de su campo de aplicación a una parte de las personas sin trabajo como una necesidad ineludible, aunque sólo sea para trazar una línea divisoria que excluya de la protección a las personas cuya inactividad sea ajena al desempleo. Por ello, la mayor o menor necesidad de protección de los diversos grupos de trabajadores, así como ciertas consideraciones de carácter financiero y administrativo, son los principales factores que han de tenerse en cuenta al delimitar los grupos de personas que deberán estar protegidas contra el desempleo.

Evidentemente, la necesidad de protección no se experimenta con igual intensidad para todos los trabajadores. Algunos empleos son muy estables y las personas que las ocupan corren un riesgo muy remoto de quedar sin trabajo involuntariamente; la situación de los empleados en sí es más estable que de los obreros. Ciertas categorías de empleados, especialmente los del Estado o de las empresas en que el principio de antigüedad en el servicio constituye un factor de estabilidad, no corren prácticamente ningún riesgo de desempleo, por el contrario, los obreros ocupados en industrias sujetas a fuertes fluctuaciones de la demanda de sus productos o a una disminución estacional de la producción, se hallan constantemente expuestos al paro. Respecto de los demás trabajadores, el grado de exposición del riesgo de desempleo varía considerablemente entre el obrero que ocupa un empleo absolutamente estable y el que no sabe si perderá su trabajo de la noche a la mañana.

Si el seguro es obligatorio, para todos los trabajadores, la preferencia absoluta debería concederse en principio, a los oficios en que la estabilidad del empleo es más problemática y en los que, por consiguiente, tienen los trabajadores mayor necesidad de protección. Así mismo, si algunos grupos han de quedar excluidos del seguro, deberían serlo, aquellos que el empleo se caracterice por una estabilidad superior a la media. Empero, la aplicación de este criterio es más complicada en el caso de los trabajadores empleados a tiempo parcial; como son, los obreros estacionales, los que generalmente solo trabajan durante algunos días de la semana o en em-

pleos intermitentes, los trabajadores ocasionales y --  
otros.

En efecto, el seguro no puede ofrecer sino una protección relacionada con el empleo que ocupaba normalmente el trabajador antes de que surgiera el paro. Si este empleo había sido parcial o irregular, el seguro no puede abonar una prestación igual a la que abonaría si el trabajador hubiera desempeñado un empleo a tiempo completo; en otras palabras, el único derecho a protección que puede reconocerse con respecto a los trabajadores -- normalmente empleados a tiempo parcial es el relacionado con la fracción de ese tiempo durante la cual no hayan trabajado y no con relación a la diferencia que exista entre un horario reducido de trabajo a tiempo parcial y el período que habrían trabajado a tiempo completo. En realidad, un empleo a tiempo parcial puede ser con frecuencia muy estable y de ahí que la necesidad de protección sea menor; además tomar decisiones sobre la protección de los trabajadores a tiempo parcial, han de tenerse en cuenta diversas cuestiones de carácter financiero y administrativo. (124)

Independientemente de la estabilidad del empleo, existen otros factores, tales como la edad y los recursos económicos que influyen en la necesidad de protección. Es posible que los trabajadores de edad avanzada no necesiten protección contra el desempleo si se hallan en vigor otras medidas de seguridad social para su protección. Para el joven trabajador sin cargas de familia, la pérdida de su empleo no tiene consecuencias tan graves como para el adulto con personas a su cargo. Los trabajadores cuya remuneración es superior a la media, teóricamente se considera que pueden ahorrar más fácilmente que los que no están tan bien retribuidos, por lo que logran así protegerse, hasta cierto punto, contra los efectos del desempleo; en la práctica sin embargo, es raro que exista la posibilidad de ahorrar con este fin, mientras la remuneración no haya alcanzado un nivel suficientemente elevado.

---

(124) LOS SISTEMAS DE SEGURO DE DESEMPLEO, Ibidem.

Así pues, antes de delimitar el campo de aplicación de un régimen de seguro contra el desempleo, convendría tomar en consideración todos los factores precitados con respecto a la necesidad de protección. El mencionarlos no significa necesariamente que se anticipe la exclusión de ciertos grupos, además de que no es posible evaluar estos factores sin tener también en cuenta otros de tipo financiero y administrativo.

En un trabajo tan somero como éste, no sería posible introducirse con detalle respecto del amplio campo de aplicación de un seguro contra el desempleo, simplemente se trata de señalar algunas consideraciones a manera de puntos de vista; las leyes y reglamentos que se expidan al respecto, tendrán que ir al fondo, para establecer con más detalle y en términos precisos, la cobertura y los grupos de trabajadores sujetos a la protección. Si las apreciaciones anteriores se han traído a colación, es más bien como elemento de juicio para determinar los grupos de trabajadores que eventualmente, tuvieran que excluirse del campo de aplicación del seguro.

Obviamente, del análisis anterior se desprende implícitamente que, por definición los trabajadores independientes no pueden perder su empleo y que por consiguiente, no necesitan protección, ya que no están ligados por un contrato de trabajo y que si ya no ejercen su actividad podría considerarse como un acto puramente voluntario.

Este último razonamiento al parecer bastante fundado, algunos sostienen que no se ajusta completamente a la realidad; se menciona para fundar esta controversia, que los trabajadores a comisión, tienen simultáneamente el carácter de independiente y empleado; una disminución de la demanda de los productos de un trabajador independiente o de los servicios que presta, puede colocarle a veces en situación tan difícil como la de un asalariado sin empleo; si la disminución es muy aguda, perderá sus medios de subsistencia y quizás llegue a tener tanta necesidad de protección como un empleado sin trabajo. Con todo, este aspecto del problema deberá siempre tenerse pre-

sente al planear el establecimiento de un régimen de seguro contra el desempleo; es necesario reconocer las serias dificultades con que se tropieza el querer extender el seguro a los trabajadores independientes.

Ahora bien, como se mencionó al principio de este apartado, lo ideal sería brindar protección a todos los grupos que se encontraran en una situación de desempleo, independientemente de su carácter; como ello en principio no sería posible, por una serie de factores, entre ellos, el financiamiento y la administración; en forma inicial y eventual habrá que delimitar el campo de aplicación y la mejor forma de ilustrar los hechos, es exponer los principales grupos de personas que probablemente y eventualmente queden excluidos de los sistemas de prestaciones al desempleo.

#### 1.- Empleados públicos y grupos bien pagados.

El motivo de la exclusión, es que no hay ninguna razón imperiosa de incluir estas dos categorías en un seguro obligatorio contra el desempleo, porque los primeros disfrutaban normalmente de una gran seguridad en su trabajo y los segundos, deben estar en condiciones de hacer frente a la eventualidad del desempleo sin necesidad de ayuda.

Empero, esta tesis ha sido debatida con argumentos de que la esencia misma de la seguridad social y en realidad, de la justicia social, es que todo riesgo sea asumido por toda la colectividad, sin ninguna excepción. Esta modalidad está ganando terreno en muchos países que desde hace muchos años instituyeron el seguro contra el desempleo; pero tratándose de un sistema que se inicia, tendrá que excluir en principio a determinados grupos, dando prioridad a los más desprotegidos.

#### 2.- Trabajadores agrícolas.

El problema en este caso, consiste básicamente en el trámite y el control de las pe

ticiones, en las zonas donde los empleos agrícolas no están organizados por grandes empresas, con mano de obra constante e importante. Se presenta como una dificultad, comprobar el desempleo, al menos en las zonas distantes o aquellas donde el trabajo es de carácter familiar. Otras dificultades son las inherentes al sistema de remuneración, que puede comprender pagos por destajo, por obra, o bien estar basado en un sistema de aparcería, con las -- consiguientes incertidumbres para clasificar a los asegurados como asalariados o como trabajadores independientes.

En capítulos anteriores, señalamos que el problema de la ocupación, es manifiestamente acentuado en el campo, donde según indicamos están concentrados los más altos niveles de subocupados; dentro de tales grupos, se consideran los que venimos mencionando, que en algunos casos son -- extremos, para estos trabajadores, dada las características que presentan, habrá que prever sistemas especiales dentro de la propia seguridad social, adaptados a las circunstancias nacionales.

### 3.- Trabajadores de temporada, empleados domésticos y trabajadores a domicilio.

En este caso también, el problema es de trámite y control, de características similares a los trabajadores agrícolas. Por lo que se refiere a los trabajadores de temporada, se ha venido sosteniendo el principio de que las -- prestaciones contra el desempleo no debe pagarse fuera de temporada, puesto que el trabajador sabía que no tendría trabajo en esa época y por consiguiente no se puede atribuir la pérdida de ingresos a un desempleo previsto.

Por lo que se refiere a estos grupos, se está -- extendiendo la tendencia a incluirlos dentro de los grupos que son protegidos con iguales derechos por el seguro contra el desempleo; en algunos países, se han suprimido las -- restricciones relativas a los trabajadores de temporada; en algunos otros, se ha hecho extensiva la protección a los -- trabajadores de servicio doméstico.

## 4.- Los recién llegados al mercado de trabajo.

Se trata principalmente de los jóvenes que - una vez que han terminado sus estudios o por alcanzar la edad de trabajar, buscan ocupación y no pueden evidentemente invocar un período anterior de empleo. Podría pensarse, - que estos grupos de trabajadores más que de las prestaciones contra el desempleo, debería protegérseles a través de los sistemas - de asistencia al desempleo, pero normalmente no tienen derecho a las prestaciones de desempleo. En algunos países no obstante, adquieren este derecho bajo determinadas condiciones de tiempo en que hayan solicitado empleo y aún no lo tengan. Con ellos, y otros grupos, como los inmigrantes y las mujeres - casadas o viudas que desean reanudar su empleo, son obvias las dificultades para demostrar que pertenecen realmente a la fuerza de trabajo.

Algunos países -Francia por ejemplo entre otros-, han intentado remediar esta situación, mediante un sistema que permite a los jóvenes en edades comprendidas entre los 16 y 25 años, que han dejado de estudiar, contratarse con empresas que no tienen vacantes inmediatas de pleno empleo, bajo el entendido que dividirán su tiempo con los de formación profesional, con un sueldo mínimo, del que el 30% es costeadado por el Estado. (125)

Evidentemente, a lo largo de este apartado nos hemos referido a los grupos o personas que se pretende proteger y a aquellos grupos de trabajadores que en principio y --- eventualmente, estarían excluidos de la protección dentro del marco de un sistema de seguro obligatorio contra el desempleo, en los términos y condiciones previstas y contemplados para el caso de México.

Bajo el entendido de que un seguro de carácter - obligatorio, se entiende cuando el Estado con arreglo a -- las leyes establecidas, exige que ciertas categorías de --

---

(125) DESEMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, Ibidem, pp. 15-17.



personas se aseguren obligatoriamente y que para ellos -- se abonen cotizaciones en los términos que la misma legislación prevenga; esto significa que si una persona perteneciente a una de esas categorías queda desempleada, tendrá derecho a prestaciones en razón de su condición de -- asegurado que con carácter de obligatoriedad ha adquirido. La mayoría de los regímenes actuales de prestaciones al - desempleo, se basan en el principio de obligatoriedad del seguro, decretada por el Estado, para proteger a la mayor parte de las categorías de personas; en este sentido, la legislación tendrá que establecer con claridad estos as-- pectos.

Por último, con el único objeto de establecer - las diferencias de fondo y estilo de un sistema de seguro obligatorio con respecto al de un sistema de seguro facultativo o voluntario, diremos que en el caso de este último, la delimitación de su campo de aplicación se concibe de otra forma, ya que el problema fundamental consiste en determinar qué personas podrán acogerse al seguro, tomando en consideración que, la recaudación de cotizaciones y el pago de las prestaciones incumbe a cajas y a sociedades privadas; cuando se aplica este método estrictamente, los interesados crean libremente sus cajas sin aguardar orden o iniciativas del Estado, ya que la única relación que en todo caso guardan con el Estado, será por las subvenciones que en algunos casos otorga éste, a los sistemas de seguros voluntarios en los países en que están ins-- tituidos.

#### 4. FINANCIAMIENTO, CUANTIA Y DURACION DE LAS PRESTACIONES

##### 4.1. Financiamiento y Modalidades.

Las prestaciones que se otorgan al desempleo, - constituyen un gasto social y han de allegarse los fondos para sufragarlo. Cuando se sirve del sistema de seguridad social general del país para cubrir las prestaciones al - desempleo, implica la distribución en común de las cargas financieras correspondientes; es decir, la creación de un fondo central constituido por diversas fuentes de ingreso,

al que se recurre para cubrir las prestaciones a los afiliados cuando surge la contingencia contra la que están asegurados.

Para funcionar sin dificultades, es indispensable que todo régimen de prestaciones disponga de medios eficaces a fin de procurarse recursos para sufragar sus gastos. Las medidas tomadas al respecto, deben asegurar al régimen una serie de ingresos no sólo suficientemente importantes, sino además, razonablemente estables y que sean al mismo tiempo de tal naturaleza que, permitan distribuir equitativa o proporcionalmente entre la población el costo de las prestaciones al desempleo, en forma que se provoque el mínimo de trastornos económicos.

El primer problema general que debe examinarse es el determinar de qué grupos de la población deben provenir los ingresos necesarios. Muchas de las cuestiones que surgen a este respecto son comunes a todas las ramas de la seguridad social, lo cual ya ha sido tratado ampliamente en diversos estudios que tratan aspectos relativos a la seguridad social.

Para financiar un régimen de prestaciones contra el desempleo, puede recurrirse a los empleadores, a los trabajadores que de él se benefician y a los poderes públicos nacionales, estatales o regionales.

Al parecer, sería acertado que el régimen se sirva por lo menos de dos de las tres fuentes mencionadas en el párrafo anterior. Con un sistema bipartito de financiamiento se podría llegar a una de las tres combinaciones siguientes: cotizaciones del trabajador y del empleador; cotizaciones del trabajador y del Estado y contribuciones del Empleador y del Estado. Sin embargo, son mayores las ventajas que ofrecen un sistema tripartito, que permite aprovecharse de los recursos de cada una de las tres fuentes y reducir al mínimo sus inconvenientes.

Si se adopta un sistema tripartito, tendría que

determinarse la proporción en que cada uno de los diferentes grupos debe contribuir al financiamiento del régimen.

Algunos países cuyo sistema es el financiamiento tripartito, han recurrido a cotizaciones de un tercio del costo a cada una de las partes -trabajadores, empleadores y Estado-; sin embargo en el caso de México, las proporciones tendrían que ser diferentes, tomando en consideración, su carácter de país en vías de desarrollo, el nivel salarial de los trabajadores que no han alcanzado su carácter remunerador y otras cotizaciones que ya vienen haciendo en -- otros renglones de la seguridad social, cotizaciones sindicales y en el caso de los empleados al servicio del Estado, aportaciones para el fondo de pensiones y otros conceptos.

En la actualidad los trabajadores cotizan, dentro del carácter mixto que tiene el Seguro Social, aproximadamente el 3.75 por ciento de sus salarios; de igual naturaleza son las cotizaciones que llevan a cabo los trabajadores al servicio del Estado ante el ISSSTE; esto determina que al incorporar el sistema de seguro contra el desempleo, dentro del sistema general de la seguridad social del país, estas cotizaciones de los trabajadores tendrían que aumentarse para cubrir la contingencia del desempleo; lo que debía buscarse para no agravar aún más la situación del trabajador y a la vez hacerlos partícipes en la contribución del fondo para cubrir este riesgo, su participación deberá ser de menor proporción de las aportaciones de los empleadores y las del Estado. Esta distribución tendría que ser en función de los recursos disponibles de cada sector de participación; siendo el sector de los trabajadores el sector con menos disponibilidades, su contribución al fondo central no podría ser más del 25%, teniendo que absorber el restante 75% las empresas o empleadores y el Estado. Ello implica que, para los trabajadores representa un sacrificio en sus remuneraciones; puesto que, si como se mencionó con anterioridad, actualmente su cotización al Seguro Social se estima en 3.75% de su salario semanal, al incorporar este nuevo seguro dentro del marco de la seguridad social integral, sus cotizaciones se elevarían hasta alcanzar cifras del orden de 5 a 6% de su salario semanal; esta situación, de hecho estará generando una disminución del salario nominal de -

los trabajadores. (126) Si bien es cierto, que la cotización de los trabajadores significa que cada uno de ellos, al entregar por anticipado y regularmente una pequeña contribución, participa directamente en la construcción de la barrera que le protegerá contra las consecuencias del desempleo y por otra parte, dá al régimen un carácter solidario y de labor colectiva. Este sistema ofrece indudables ventajas psicológicas, dado que el trabajador tendrá así un interés más vivo por el buen funcionamiento del sistema y un sentido más elevado de sus responsabilidades, lo que lo inducirá a no apoyar prestaciones demasiado liberales.

En suma, la decisión que en un país determinado se tome acerca de la cotización de los trabajadores al seguro contra el desempleo, deberá coordinarse necesariamente con las cotizaciones efectuadas con relación a los demás programas de seguridad social; cuanto más alta sea la cotización del trabajador a los demás programas de seguridad social, más baja deberá ser la que debe aportar al seguro de desempleo.

Por lo que se refiere a las cotizaciones de las empresas o los empleadores, también pueden esgrimirse varias razones en favor de la conveniencia de que, financieramente en parte, el régimen de prestaciones contra el desempleo. Pueden argüirse que los gastos de mano de obra que figuren en el costo total de la producción, podrían muy bien comprender no sólo los salarios pagados a los trabajadores mientras se encuentran activos, sino también un suplemento en concepto de prima del seguro que les permitirá subsistir a sus necesidades si quedan desempleados. En otros términos, la partida "gastos mano de obra" debería comprender todas las sumas destinadas a los trabajadores tanto cuando éstos están empleados como cuando no lo están.

En otro orden de ideas, se afirma que el empleador es en cierto modo responsable del desempleo, puesto que es él quien, efectivamente no genera puestos de trabajo.

(126) Juan Tomás Caudillo López, LAS PRESTACIONES EN LA SEGURIDAD SOCIAL MEXICANA, Tesis profesional, U.N.A.M., mayo 1980.

jo productivos. Según este criterio, la contribución patronal representaría algo así como una sanción o un medio de cargar el costo de la contingencia a la parte que la provoca. Este razonamiento es hasta cierto punto análogo al concepto que se tiene cuando se trata de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Independientemente de los motivos y causas que haya que establecer por cuanto hace a la cotización de los empleadores; la importancia psicológica de este hecho, ejerce una reacción favorable de los trabajadores, a quienes la protección contra el desempleo da un sentimiento de seguridad, puesto que ejecuta su labor con más gusto y por lo tanto, rinde más, con el resultado de que el seguro es una fuente de ventajas materiales para las empresas empleadoras.

Por último, el seguro contra el desempleo adquiere su mayor importancia con la tercera fuente de ingresos que aporte el Estado central o los poderes públicos de cada estado o municipio. Generalmente, los fondos con que contribuye el Estado, provienen de los ingresos del sistema fiscal general, de suerte que en último término, son los contribuyentes quienes constituyen la verdadera fuente de esta contribución al seguro.

La forma en que esta carga se distribuirá entre las diversas categorías de contribuyentes estará determinada por la estructura del régimen fiscal del país, dependerá de que el Estado recurra a los impuestos directos o indirectos y de que el sistema fiscal sea progresivo o regresivo. No obstante, si ha de crearse un nuevo impuesto para financiar la contribución del Estado al seguro, su incidencia dependerá evidentemente del carácter que tenga.

El financiamiento de una parte del costo del seguro de desempleo por los poderes públicos queda justificado, en primer lugar por la responsabilidad, universalmente reconocida de la colectividad en el sentido de velar por el bienestar de aquellos que no cuentan con medios para subsanar sus necesidades, entre los que se cuentan los desempleados y sus familias. La contribución del Estado a un régimen para acudir sistemáticamente en ayuda de los desempleados representa un excelente medio por el-

que la colectividad puede cumplir, en parte al menos con este deber.

Naturalmente, el Estado sólo podrá realizar sus contribuciones al seguro y alcanzar las ventajas que el sistema se propone, cuando se recurra efectivamente al impuesto progresivo; no se trata pues de una consecuencia automática de cualquier forma de contribución de los poderes públicos. Pero por otra parte, es imposible procurar recursos suficientes al seguro, si sólo se perciben las cotizaciones de los trabajadores y de las empresas empleadoras; es indispensable que el Estado, contribuya en forma importante acudiendo a su capacidad fiscal y presupuestaria si se desea que el régimen disponga de los fondos necesarios para proteger y asegurar a los desempleados.

Finalmente, la implantación de un sistema de seguro obligatorio contra el desempleo, con financiamiento tripartito -Empleadores, Estado y trabajadores- exige el establecimiento de normas y disposiciones muy precisas, por cuanto hace a las proporciones en que han de contribuir cada uno de los tres participantes y para ello, habrá que insistir que las empresas empleadoras y del Estado, por los instrumentos y mecanismos a que pueden acudir para la captación de recursos, o la aplicación de los mismos, estarían obligados a cubrir la mayor parte del fondo que requeriría un sistema de esta naturaleza y el trabajador, siendo el más vulnerable y con menor capacidad y disponibilidad de recursos, su aportación al fondo nacional para este seguro tendría que ser de menor proporción, de manera tal que, no vaya a afectar todavía más su deteriorado salario, pero que su participación sea activa por cuanto hace a la contribución para asegurar y proteger esta contingencia social.

#### 4.2. Consideraciones Relativas a la Cuantía de las Prestaciones de Desempleo.

Para determinar la cuantía de las prestaciones que otorgaría el seguro contra el desempleo, existen natu

ralmente un número importante de factores que deben tenerse en cuenta. Entre estos factores figuran cuestiones como, si las prestaciones deben otorgarse mediante una cantidad fija, o como lo es en otros países, con un porcentaje de lo que ganaba anteriormente el desempleado; el grado de distribución de los ingresos que suponen las modalidades de las prestaciones y la estructura de las cotizaciones; el número de personas a cargo del desempleado; estos factores, hacen que intervengan principios más amplios, vinculados con la finalidad de las prestaciones. - (127)

Tanto para el seguro contra el desempleo como para las demás ramas de la seguridad social, la elección de las fórmulas para determinar la cuantía de las prestaciones, está en función de los principales objetivos del régimen y de las características de cada país. Lo fundamental es en este caso, saber hasta que punto lo que se pretende es simplemente, evitar privaciones inadmisibles, o si lo que se busca es, mantener dentro de los límites razonables el nivel de vida habitual del beneficiario, evitándole lo que se ha llamado una privación relativa.

Las modalidades de las prestaciones de desempleo son tantas como los regímenes existentes; su cuantía para el beneficiario depende de varios factores, como la duración de la prestación, el número de días de espera, y las modalidades de concesión de cualquier tipo de subsidio familiar que pueda haber durante el período de la prestación; todos ellos, podrían influir en la estructura real de la cuantía de las prestaciones concedidas; como influyen los topes que se imponen a las ganancias al calcular las cotizaciones y las prestaciones; como también podría influir el impuesto sobre el producto del trabajo, aunque las prestaciones contra el desempleo generalmente están exentas del impuesto.

Partiendo de los objetivos que se persiguen con la implantación de un sistema de seguro contra el desempleo, en principio puede decirse que en lo general, trata

de mantener el anterior nivel de vida de todos los que -- por alguna causa se han quedado sin empleo, para lo cual sería preciso que la cuantía de las prestaciones concedidas únicamente variarían de acuerdo con los diferentes niveles de vida de que disfrutaban anteriormente en sus empleos. Sin embargo, aún siendo este el ideal supremo del sistema, parece difícil alcanzar esta meta en virtud de diversos factores, entre los que destacan, el volumen de desempleados que se pretende asegurar, aún excluyendo a los grupos que en apartado anterior se mencionaron; los recursos que se requerirían para cubrir las prestaciones en esos términos; el beneficiario tendría ciertas ventajas respecto del trabajador empleado, puesto que el primero estaría exento del pago de impuestos, no realiza -- gastos de transporte para ir al trabajo, no estaría sujeto a pagar las otras cotizaciones de la seguridad social y dada la legislación que rige a este sistema, gozaría -- por algún tiempo de las demás prestaciones que brinda la seguridad social; todo ello, haría perder el interés del beneficiario en regresar o buscar un trabajo en que sólo recibe un salario, sujeto a descuentos, sobre todo si -- ese salario es bajo, el trabajador preferirá seguir disfrutando de las ventajas sociales.

Ante los inconvenientes que presenta la cuantificación de las prestaciones bajo las condiciones anteriores, han surgido dos fórmulas de calcular la cuantía de las prestaciones que debe cubrir el sistema de seguro contra el desempleo; estas son: Prestaciones graduales, -- calculadas porcentualmente en función de los ingresos anteriores y el otorgamiento de prestaciones que garantice a todos los desempleados un mínimo vital mientras dure -- inactivo, este método no toma en cuenta las diferencias de los anteriores niveles de vida, proponiendo la concesión de estas prestaciones con un carácter uniforme, de igual cuantía para todos.

La disparidad entre prestaciones uniformes y -- las prestaciones graduales, será mayor o menor según los países de que se trate y dependerá de la importancia de las diversas categorías de salarios. En los países en -- que las diferencias de salarios son mínimas, las dos fórmulas podrán dar resultados para la gran mayoría de tra--



bajadores; en cambio, en los países en que estas diferencias sean considerables, cada una de estas dos fórmulas - darán resultados diferentes. Si se calcula de acuerdo con un salario medio, podrá ser igual, o superior al salario de los trabajadores de categorías inferiores en salarios; este último caso traería como consecuencia de que éstos, - si pierden su empleo al gozar de las prestaciones en estas condiciones, no tendrán gran interés en volver a trabajar. Por otra parte, una prestación, fijada con base en los salarios de los trabajadores de las categorías inferiores, podría ser totalmente inadecuada para los trabajadores de las categorías intermedias y superiores de remuneración.

Ahora bien, desde un punto de vista social, si las cotizaciones son las mismas para todos los asegurados, no sería justo pagar prestaciones más elevadas a los trabajadores mejor remunerados que a los que perciben salarios inferiores, como ocurriría cuando se aplican las - - prestaciones graduales.

En cambio, si las prestaciones son aplicadas de acuerdo con la fórmula gradual, es de desearse que como - regla general, el importe de las cotizaciones se efectúen en función de los salarios de los trabajadores.

En tales condiciones, no cabe generalizar acerca de las ventajas intrínsecas de una u otra de estas dos -- fórmulas. La adopción de una de ellas deberá estar dictada necesariamente por la escala de salarios y demás condiciones particulares que prevalezcan en cada país. Este hecho refleja que ni una ni otra de ambas fórmulas predomina en los regímenes actualmente existentes en los diversos países.

Entre los países que han adoptado un sistema de prestaciones uniformes pueden mencionarse, Australia, Bélgica, Francia, Irlanda, Italia, Nueva Zelandia y el Reino Unido; en cambio los países que han adoptado el sistema - de prestaciones graduales son, Alemania Federal, Austria, Canadá, Estados Unidos, Grecia, Japón, Luxemburgo, Norue-

ga, Países Bajos, Suiza, Sudáfrica y Yugoslavia. En los regímenes del seguro voluntario que todavía existen en algunos países, las cajas fijan por sí mismas las tasas de las prestaciones dentro de los límites establecidos por su ley interna; algunas de estas cajas hacen variar la cuantía de las prestaciones del desempleo según el salario, la edad, los años de servicio, etc. (128)

En definitiva, siendo la finalidad del seguro contra el desempleo, el de cubrir una prestación y sin caer en fórmulas preestablecidas entre los dos extremos, la cuantía adecuada de estas prestaciones, debe variar entre la mitad y las dos terceras partes de su última remuneración, a la cual pueden añadirse diversos aumentos que dependerán del número de personas a su cargo, y posiblemente se efectúe una redistribución mejorando la tasa cuando el salario sea bajo o rebajándolo un poco en el caso contrario.

Esta medida, parece ser la más equitativa, tomando en cuenta que, las cotizaciones serían en función del nivel de salarios de cada categoría, y por otra parte, obliga y estimula al desempleado que está recibiendo las prestaciones en esa cuantía a reincorporarse y buscar trabajo, a fin de recuperar la remuneración anterior a su desempleo y mantener así el nivel de vida a que ya estaba habituado.

#### 4.3. Duración de las Prestaciones.

Entre los difíciles problemas que plantea el seguro contra el desempleo, es sin duda determinar el período durante el cual el desempleado tendrá derecho a prestaciones, ello es así; por sus amplias repercusiones financieras, por entrañar grandes problemas de política social y por ser en cierta forma decisiva su influencia sobre el

---

(128) LOS SISTEMAS DE SEGURO DE DESEMPLEO, Ibidem.

bienestar de cada trabajador; a todo ello, se agregan los escollos que surgen al intentar hallar una solución única, válida en todos los casos y lugares.

En los primeros apartados de este capítulo se señaló que, el período de duración probablemente fuera -- una de las características más importantes de las disposiciones relativas a la prestación del desempleo en las circunstancias económicas actuales, por la razón de que, el desempleo de larga duración se difunde cuando aumentan -- los niveles de este desempleo.

Se trata de un auténtico dilema, mientras que -- en los otros riesgos importantes la prestación suele pagarse mientras dura la eventualidad (la pensión por vejez, se paga durante toda la vida y la invalidez mientras subsiste la incapacidad), resulta sumamente difícil predecir durante cuanto tiempo habrá de pagarse las prestaciones -- de desempleo, ya que influyen las incidencias imprevisibles de un desempleo en general. En esas condiciones es -- común que para que un sistema de seguros contra el desempleo sea viable, es esencial establecer límites precisos -- de duración de las prestaciones, lo cual plantea el problema de cómo determinar esos límites.

Existen diversos métodos para limitar la duración de las prestaciones. Uno de ellos, consiste en fijar dicha duración de manera uniforme para todos los asegurados, lo que significará que una vez adquirido el derecho a prestaciones, todos los beneficiarios las percibirán durante el mismo número de días de desempleo. Otro sistema, por el contrario, consiste en variar para cada beneficiario la duración máxima del período de prestaciones, en -- función del número y cuantía de las cotizaciones pagadas, de la duración del desempleo o del importe de su remuneración; este último sistema, se podría denominar "método de duración proporcional" o "método de la escala móvil".(129)

---

(129) LOS SISTEMAS DE SEGURO DE DESEMPLEO, Ibidem, p. 199

Podría pensarse, que los desempleados deberían recibir las prestaciones durante todo el tiempo que dure la contingencia contra la cual están asegurados -desempleo involuntario-, su necesidad de disponer de una nueva fuente de ingresos no decrece en modo alguno, sino -- que por el contrario aumentan por el hecho de que, su -- inactividad se prolonga; no obstante lo humanitaria que significa esta acción, existen otros elementos muy importantes que se oponen a tal consideración y cuya influencia combinada tiende a que se establezcan claramente un límite a la duración de las prestaciones.

En la práctica, la aplicación de una escala móvil puede tener un efecto muy restrictivo y traducirse, para la mayor parte de los solicitantes, en prestaciones de duración relativamente corta, o por el contrario dar resultados más favorables que la mayoría de los límites uniformes. En general, una fórmula de esta naturaleza parece difícil de aplicar aparte de que, difícilmente sería posible justificar su utilización, pretendiendo que las personas cuyo empleo ha sido irregular en el pasado no necesitan ser protegidas tanto tiempo como los demás trabajadores.

La mayoría de los regímenes actuales aplican el método de límite uniforme, pero algunos aunque son -- los menos, utilizan el método de escala móvil; Bélgica es uno de los países que no imponen plazo al pago de la prestación, pero reduce su cuantía al cabo de un año si el beneficiario es soltero. Algunos países han fijado períodos diversos; Brasil 13 semanas; Reino Unido e Irlanda un año, otros países, hacen variar la duración según las semanas de trabajo o cotización en un período de referencia reciente. En los Estados Unidos, algunos Estados fijan una duración determinada, mientras que otros -- la vinculan con las semanas que se hayan trabajado anteriormente; otro grupo la correlaciona con los salarios -- del año base. En el Japón, Noruega y Portugal, la duración depende de la edad; en Suecia la duración se prorroga para los desempleados que han sobrepasado los 55 años de edad. Además, reconociendo indudablemente aunque en -- grados diversos las actuales condiciones económicas, varios países prorrogan la duración de la prestación en de terminadas circunstancias, entre ellos, Japón por virtud

del nuevo "sistema de seguro de empleo" de 1974, la duración puede prorrogarse, cuando se trata de personas con problemas especiales para encontrar trabajo o de sectores con dificultades particulares. En Francia, un convenio colectivo nacional garantiza actualmente a los trabajadores el 90% de su salario anterior durante un año de desempleo, debido a causas económicas que imponen una reducción de la mano de obra, en vez de prestaciones menores, que en la mayor parte de los casos se reducen gradualmente. En otros países, como la República Federal de Alemania, la prestación de desempleo, cuando éste es de larga duración puede ser sustituida por pensiones anticipadas de jubilación, si se trata de personas a quienes faltan menos de cinco años para alcanzar la edad de pensión, el principio claro está, es diferente, pero el efecto práctico en cuanto a la conservación de los ingresos es análogo. En Canadá y Estados Unidos, pueden prorrogarse las prestaciones cuando prevalece un alto nivel de desempleo, fijándose fórmulas que relacionan la proporción efectiva de desempleados con normas predeterminadas a nivel federal o para los respectivos Estados. (130)

Teniendo en cuenta la diversidad de circunstancias de los diferentes países, para el caso de México, es bastante difícil llegar a conclusiones generales sobre esta cuestión de la duración. Para poder sacar alguna conclusión aunque sea preliminar, habrá que tomar en cuenta una serie de circunstancias, que por ahora, sólo se han tocado desde un ángulo muy superficial; desde luego, se comprende que las prestaciones deberán ser de la máxima duración posible, para hacer frente al desempleo duradero, que lógicamente se produce cuando hay recesión o períodos de desempleo estructural o para ayudar a las personas de edad avanzada, ya que los trabajadores de más edad que no tienen empleo suelen tropezar con mayores dificultades para encontrar trabajo en una situación de fuerte desempleo.

En el caso que México decidiera la implantación del Seguro contra el desempleo, sería preciso que se actuara con cautela al fijar la duración máxima del período de prestaciones; sobre todo, cuando no se disponen de da-

---

(130) DESEMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, Op. cit., pp. 20 y 21.

tos estadísticos exactos sobre el empleo y desempleo, y los servicios de colocación no están debidamente planeados. En tal caso, convendría optar al comienzo por un período de prestaciones prudentemente calculado, período -- que podrá ser prolongado posteriormente, cuando la experiencia adquirida permita hacerse de una idea, sobre el volumen real de las solicitudes y aumentar la eficacia de los servicios administrativos y de las oficinas de colocación. A manera de indicación solamente, y en base a los efectos conjugados de los diversos factores que en este caso intervienen tal y cómo se han manifestado en los países en que se ha implantado este seguro, se considera que la duración del período de prestaciones rara vez podría ser inferior a tres meses y normalmente, no exceder más de los seis meses, que para nuestro país sería lo apropiado.

#### 4.4. Otros Requisitos de Control de Sistema.

En el apartado 2.2. señalamos que para que un sistema de prestación al desempleo sea funcional, se tendría primeramente que definir y establecer términos precisos, la cobertura o campo de aplicación del seguro, los medios para su financiamiento y la cuantía y duración de las prestaciones; estas cuestiones, han sido tratadas ampliamente en apartados anteriores. Sin embargo, conviene destacar la importancia que tienen para la adecuada administración del seguro, otros requisitos que aunque son de una importancia relativamente secundaria frente a los primeros, es de considerar la influencia que ejercen en el buen funcionamiento de un sistema de seguro contra el desempleo.

##### 1.- DERECHO A LAS PRESTACIONES.

Todo solicitante, debe reunir ciertas condiciones positivas antes que se le reconozca el derecho a gozar de prestaciones y además, deberá continuar reuniéndolas durante el período en que perciba el subsidio; la imposición de estas medidas, ayuda a limitar el pago de prestaciones a las personas afectadas por un tipo de desempleo que efectiva--

mente puede cubrir el seguro.

La cuestión central, en lo que respecta a las condiciones previstas para recibir la prestación del desempleo y que esta eventualidad difiere de las demás, por que el solicitante esté incapacitado para trabajar como sucede en los casos de enfermedad, lesiones o vejez. En tales casos, se corre el riesgo como que los beneficiarios obtengan ganancias no declaradas procedente de un trabajo tampoco declarado, que se nieguen a aceptar un trabajo adecuado o que se abone la prestación a una persona que no forma realmente parte de la fuerza de trabajo y que por lo tanto, podría no ser considerada como desempleada, según una definición realista de la eventualidad. Los sistemas de prestaciones de desempleo, cualquiera que sea su estructura, para conservar su integridad y tal vez incluso, su existencia imponen una serie de condiciones bien definidas, que representen un control suficiente. Las dos más importantes son:

a).- La causa del desempleo.

El punto de partida es evidente que, el desempleo que origine la petición de la prestación, sea involuntario; esta condición no es exigida rigurosamente, ya que casi todos los sistemas admiten también el cese voluntario en un trabajo por una causa justificada y en esto, las autoridades correspondientes se han venido mostrando más flexibles.

Por el contrario, si una persona abandona simplemente su trabajo sin razón justificada, o es despedida por mala conducta, el subsidio de desempleo normalmente no se le paga durante un período de descalificación que puede ser de tres u ocho semanas.

En lo que respecta a los conflictos del trabajo, la prestación no se paga casi sin

excepción durante los períodos de desem-  
pleo que son su consecuencia directa; no -  
obstante, en algunos sistemas se discute -  
cada vez la conveniencia o inconveniencia-  
de estas prestaciones al desempleo causado  
por conflictos laborales.

b).- Pertenencia a la fuerza de trabajo.

Esta condición es ubicada según dos tipos-  
de consideraciones.

Por una parte, la situación anterior a la-  
petición de la prestación, uno de los re--  
quisitos corrientes en los regímenes de se-  
guro de desempleo, es un historial de los-  
empleos anteriores que demuestre que el so-  
licitante vive normalmente de un trabajo -  
remunerado. Estas pruebas consistirán en -  
un período de calificación de razonable du-  
ración inmediatamente anterior a la peti--  
ción, durante el cual el trabajo debe ha-  
ber tenido un lugar importante, lo que se-  
demuestra, presentando el registro de las-  
cotizaciones donde conste el tiempo traba-  
jado.

Por otra parte, la situación durante el pe-  
ríodo de prestación. Los sistemas de pres-  
taciones de desempleo, exigen que las per-  
sonas que las reciben estén disponibles pa-  
ra el trabajo.

2.- EL PERIODO DE ESPERA.

Es de importancia relativamente secundaria,  
en comparación con la del tiempo que dura -  
la prestación. En algunos países como la Re-  
pública Federal Alemania, Suiza, Malta, la -  
prestación se abona desde el primer día de-



desempleo, pero casi, todos los sistemas imponen un breve período de espera que varía desde un día hasta siete días. Sin embargo, aunque se tiende a la abolición del período de espera, éste sigue siendo de utilidad; - en primer lugar, porque elimina el trabajo y el gasto que exigen el establecimiento -- del derecho a recibir la prestación y su pago cuando el desempleo es de corta duración; en segundo lugar, da al servicio de colocación oportunidad de encontrar al desempleado otro trabajo durante los primeros días - de su desempleo acortando así la interrupción del empleo. (131)

### 3.- PERDIDA DEL DERECHO A PRESTACIONES.

La cuestión relativa a las causas de la pérdida de prestaciones, es una de las más controvertidas en materia de seguro contra el desempleo, con el resultado de que tales -- causas dan lugar a conflictos y confuciones. Evidentemente, constituye una decisión grave denegar radicalmente toda prestación a - un desempleado que ha cumplido el período - de calificación requerido y que es perfectamente apto para trabajar. Sin embargo, es indispensable prever ciertas causas de pérdida del derecho en tanto que el riesgo contra el que se asegure sea el desempleo involuntario.

La denegación del derecho a prestaciones que -- lleva en sí la pérdida del mismo, puede ser temporal o -- permanente; esto es, puede negarse el pago de prestaciones durante solamente la semana en que se registra la causa de la pérdida, aplazarla durante un número determinado de semanas o a partir del momento en que se pronuncie dicha pérdida, o puede descalificarse al solicitante duran-

---

(131) DESEMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, Ibidem, p. 22.

te toda la duración del desempleo. En principio, el período de pérdida del derecho debería determinarse en función de la gravedad de la circunstancia que motive la decisión; tomando en cuenta que, la pérdida del citado derecho permanente, o de larga duración tiene consecuencias sumamente graves para el desempleado y su familia.

Los motivos más conocidos de pérdida de derecho a las prestaciones son, abandono voluntario de empleo o despido por mala conducta, negativa a aceptar un empleo conveniente, pérdida del empleo debido a un conflicto de trabajo y existencia de otros ingresos procedentes de otras fuentes.

Por lo general, en casi todos los regímenes de prestaciones contra el desempleo actualmente en vigor, el trabajador que abandona voluntariamente su empleo pierde su derecho a dicha prestación; en cualquier tipo de seguro, sea obligatorio, voluntario o en los sistemas de asistencia al desempleado, se prevee al mismo tiempo, una excepción en favor de los trabajadores que hayan tenido una razón plausible o motivo justo para abandonar su empleo; aunque ciertamente, los términos empleados para definir la cláusula de excepción no son siempre los mismos, pero su significación, no parece presentar grandes diferencias entre los distintos regímenes.

##### 5. OTRAS MEDIDAS SIMULTANEAS A LA PROTECCION CONTRA EL DESEMPLEO.

Hasta ahora, hemos analizado las medidas en caminadas a la protección contra el desempleo, cuyos objetivos básicos son: en primer lugar, impedir la desocupación e instrumentando medidas tendientes a garantizar la seguridad en el trabajo, y en segundo lugar, instituir políticas de prestaciones al desempleo que se genera por los cambios estructurales, tecnológicos y económicos.

En la realidad, es necesario vincular la seguridad de los medios de vida a la promoción y protección del empleo. En este sentido, la implantación de sistemas-

de prestaciones contra el desempleo, debe integrarse con otras medidas de previsión complementarias, las cuales deberán ejercerse simultáneamente, si se pretende que las medidas de protección contra esta contingencia, logren alcanzar sus objetivos. Estas medidas pueden ser entre otras, las siguientes:

a).- Servicios de colocación y empleo.

Estos servicios tienen como finalidad fundamental, facilitar la coordinación de medidas necesarias para buscar y ofrecer trabajo a los desempleados. Si no se instaura un adecuado servicio de colocación y empleo, no cabe esperar que tenga el éxito esperado ningún sistema de prestaciones de desempleo, toda vez que, tal servicio es un componente vital de las medidas que se tomen en el país para luchar contra el desempleo.

Un servicio de colocación y empleo competente y comprensivo no debe presionar a los solicitantes, sino que debe realmente esforzarse en encontrarles un trabajo adecuado; esto es, que la oferta de trabajo debe ser razonable, en el sentido de que tome en cuenta las calificaciones, conocimientos, experiencia, formación profesional y ocupación normal de la persona desempleada.

b).- Flexibilidad de las disposiciones relativas a la jubilación.

Al examinar la duración de las prestaciones de desempleo, señalamos las pensiones de vejez anticipada, que existen en algunos países, entre ellos México, que resuelven el caso de los trabajadores que permanecen mucho tiempo sin empleo, y cuyas perspecti-

vas de colocarse empeoran a medida que se acercan a la edad normal de jubilación, añadiendo la dificultad de que el ajuste profesional resulta muy complicado.

En efecto, al tratar sobre la duración de prestaciones de desempleo decíamos que, algunos países, como es el caso de la República Federal de Alemania, cuando se comprueban que son de larga duración, la sustituyen por pensiones anticipadas de jubilación, si se trata de personas a quienes faltan menos de cinco años para alcanzar la edad requerida.

Las pensiones de jubilación anticipada podrían encontrar inconvenientes, como el que desde el punto de vista psicológico, se relega al trabajador a la situación de incapacitado, independientemente de sus dotes y capacidad de trabajo o que, se sostenga que estas prestaciones ya no corresponden al campo de aplicación de un seguro -- contra el desempleo, puesto que la reanudación del empleo ya no se va a dar o es muy poco probable.

c).- Estímulos para los cursos de capacitación y de adaptación profesional.

Estos estímulos, existen actualmente en casi todos los países que han instituido sistemas de prestaciones de desempleo, y en los países industrializados se encuentran más extendidos. Los gastos que implican la capacitación y readaptación profesional -- consistirán en gastos de viaje, de alojamiento y de subsistencia, cuando los cursos se realicen en lugares alejados de donde viva el trabajador. La organización y financiamiento de estos estímulos, son muy variables; pueden estar encuadradas en los programas de prestaciones de desempleo, o depender de los departamentos de trabajo o de educación, de organismos gubernamentales o de asociaciones de empleadores; des-

de luego, en nuestro caso se pueden utilizar varios de estos métodos.

d).- Estímulos a la movilidad.

Estos estímulos están destinados a fomentar la movilidad geográfica de la mano de obra. Estas medidas han sido considerablemente ampliadas en estos últimos años; entre ellas figuran el pago de gastos de viaje a la nueva zona, indemnizaciones por vivir separado de la familia, gastos de mudanza e instalación y otros tipos diversos de asistencia a la vivienda. En la U.R.S.S por ejemplo, los trabajadores que cambian de residencia para trabajar en otra parte del país, reciben una serie de compensaciones, que son sufragados por la nueva empresa, que tiene también que proporcionar alojamiento a los trabajadores recién llegados. En Suecia también, se conceden una serie de subsidios, siendo de una naturaleza cuando el nuevo puesto de trabajo se encuentra a corta distancia y de otra naturaleza, cuando se trata de lugares muy distantes, que van desde el pago de viajes e instalación hasta lo que cuesta una visita mensual hasta el lugar que vive la familia o si la familia prefiere viajar hasta el lugar donde está instalado el trabajador, los gastos del traslado son reembolsables.

Al igual que los gastos por estímulos para la formación profesional, los métodos de organización y financiación pueden diferir; pero el objetivo es la consideración que debe ser primordial.

e).- Mantenimiento de los demás derechos de la seguridad social.

Es de suma importancia, que los trabajado-

res sigan disfrutando de sus derechos a la seguridad social -asistencia médica, subsidios en todas las principales eventualidades- durante los períodos de desempleo total o temporal y, durante los cursos de capacitación y readaptación profesional. El disfrute de estos derechos, puede conseguirse acreditando las cotizaciones anteriores u otros procedimientos que se establezcan para obtenerlos; pero fundamentalmente, el objetivo primordial es que el desempleado no sufra presiones de carácter social durante el período de desempleo, entre tanto logra su incorporación a la actividad productiva. (132)

## 6. ULTIMAS CONSIDERACIONES.

Al principio de esta exposición, señalamos que la implantación de un sistema de protección contra el desempleo, habrá de considerarse como una alternativa de solución, para enfrentar y contrarrestar el riesgo y consecuencia del desempleo en sus diversas manifestaciones; pues de ninguna manera, podrá considerarse como la solución total e integral que elimine las causas y orígenes del desempleo y la subocupación. Empero, dadas las dimensiones del problema, se presenta como una necesidad la búsqueda de una serie de alternativas, para aliviar las consecuencias negativas que trae consigo esta contingencia.

Hemos de insistir, en que el Estado Mexicano, debe emprender acciones más vigorosas dirigidas a impulsar una profunda Reforma Económica, para incrementar constantemente la ocupación y abatir al desempleo a un nivel mínimo, siendo el desempleo en la actualidad uno de los problemas más lacerantes que confronta el país. Estas transformaciones económicas tienen que sustentarse en: redistribución del ingreso, transformando las enormes necesidades insatisfechas de millones de mexicanos; reactivar la economía hacia metas sociales, de tal forma que la

(132) DESEMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, Ibidem.

riqueza creada y las reinversiones, generen fuentes de empleo y la clase trabajadora satisfaga sus necesidades; el diseño de un plan de desarrollo integral del campo con alta prioridad, con uso social del crédito, el riego, la investigación tecnológica, capacitación, asesoría técnica y administrativa, por la función que este sector debe cumplir en la generación de empleos y de alimentos para la población; los sectores claves y estratégicos de la producción deben estar bajo control del Estado para garantizar el acceso de las grandes mayorías a la alimentación - empleo, vestido, vivienda, salud y seguridad a que tienen derecho; invertir los términos actuales de la distribución y acumulación de la riqueza, entre los factores que contribuyen en la producción y es mediante la reforma para el control y limitación de los ingresos al capital y el pago justo de los trabajadores conforme a la riqueza creada, como será posible variar y modificar los resultados; industrializar el país sin dependencia del exterior; una reforma fiscal profunda y vigorosa que grave progresivamente al capital y no al trabajo. En suma, es importante que todos los mexicanos, disfruten de la seguridad de un ingreso, de la permanencia de un empleo, de la satisfacción progresiva de las necesidades, es con la suma de estos esfuerzos como se propiciarán los cambios que se proponen.

Como es de esperarse y dadas las condiciones actuales, el Estado no se propone llevar a cabo estas profundas reformas en la estructura económica y social; por ello, corresponde a la clase trabajadora organizada del país en alianza con el campesinado, sentar las bases para la transformación de la sociedad actual, por una sociedad más justa y equitativa.





## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De los resultados económico-sociales más graves para el desarrollo nacional, es sin duda el creciente problema del desempleo abierto y la subocupación, tanto en el campo como en los centros urbanos más importantes, con secuencia del modelo de desarrollo seguido en nuestro país durante las últimas cuatro décadas. Este modelo convencional de desarrollo, se basó en la creencia de que el crecimiento con énfasis en el sector moderno, era en sí mismo la solución, porque según este supuesto, los frutos de su crecimiento, automáticamente y dentro de un período de tiempo aceptable, se generarían suficientes empleos productivos y sus beneficios se expandirían a los sectores menos privilegiados de la sociedad y a los segmentos pobres de la población.

Se ha comprobado que estos supuestos estuvieron mal fundados ante los resultados erróneos, puesto que, los altos niveles de desempleo y subocupación, no sólo se agravaron, sino que, desembocaron en agudas disparidades sociales, agudizando los problemas de miseria, empobrecimiento y marginalidad.

A la luz de estos resultados y de la exposición que hemos venido haciendo en el curso de este trabajo, podemos destacar las siguientes:

### A. CONCLUSIONES

#### CAPITULO I

1.- Los problemas del desempleo en el mundo con temporáneo, de acuerdo a las causas que lo producen, presentan cuatro principales características: El desempleo de carácter cíclico; el desempleo estacional; el desempleo estructural y, el desempleo por insuficiencia de ca-

pitalización, problema que tiene su mayor expresión en el sector agropecuario.

2.- La subocupación en sus dos modalidades, visible e invisible, es el problema más grave que enfrentan los países en vías de desarrollo, su magnitud es de mayor consideración que la del mismo desempleo abierto; es tanta que en el caso de México, en 1977 el desempleo abierto alcanzó sólo el 8.4% de la PEA, en tanto que la subocupación fue del 45% de la PEA.

3.- El empleo como fenómeno socio-económico, se presenta con una concepción distinta y por consecuencia el tratamiento y las estrategias para resolverlo son diferentes, de acuerdo al sistema económico de que se trate. Así, en los países de modelo capitalista, la economía no se planea para satisfacer las exigencias de la fuerza de trabajo que en forma natural proporciona el incremento de la población; más bien, en estas economías de mercado, compuesta principalmente por empresas privadas, la demanda de fuerza de trabajo es determinada por la productividad del trabajo que, se considera igual al monto de sueldos pagados. Por el contrario, en las economías socialistas, los recursos humanos se consideran el factor más importante y activo; en el modelo socialista, con alto grado de centralización en cuanto al uso y asignación del excedente económico generado, el pleno empleo es inherente a la naturaleza misma del sistema.

## CAPITULO II

1.- La rápida expansión demográfica experimentada en el país durante el período 1950-1978, se caracterizó a la vez, por un acelerado crecimiento de la población en edad de trabajar, como consecuencia de la transformación en la estructura por edades, producto de las políticas asistenciales, con la consecuente disminución de la mortalidad infantil y un aumento notable de sobrevivencia de la población adulta.

Como resultado de las tendencias observadas en las variables natalidad y mortalidad, conjugadas con la evolución natural de la población y las modificaciones - en la estructura por edades, la población económicamente activa durante el período 1950-1970 experimentó un aumento anual de 3.3%, tasa similar a la experimentada por la población total durante el mismo período.

2.- La movilidad ocupacional, es un fenómeno - que modifica la composición y estructura de la PEA; los movimientos en la estructura ocupacional se presentan -- por una serie de factores, además de aquellos vinculados con la expansión o contracción de los estratos sociales. La movilidad ocupacional no sólo se experimenta de un -- sector a otro, como es el caso de la migración campo-ciudad, sino que se presenta la movilidad dentro de ocupa-- ciones ya establecidas que desde luego tiene otros efectos, pero compara dos o más momentos de la vida ocupacio-- nal de un grupo de individuos, utilizando la misma jerar-- quización de ocupaciones.

3.- El desarrollo educativo del país, en la actualidad, presenta todavía una serie de desequilibrios, - desajustes e insatisfacciones que han contribuido a agudizar los problemas del empleo. En efecto, el grado de - insatisfacción de la demanda potencial se refleja en una pirámide educativa hipertrofiada, pues el nivel primario aún no es satisfecho totalmente; más aún, las diferen-- cias entre las zonas urbanas y las rurales son todavía - más dramáticas; estas diferencias presentan a nuestro -- sistema educativo como fuertemente discriminatorio por - regiones, así como, en la preparación de los recursos hu-- manos.

Estas deficiencias, tienden a agudizar los de-- sequilibrios económicos y sociales del país, en virtud - de que el mercado de trabajo, sólo ha aumentado y absor-- bido nuevos participantes en proporción al número de gra-- dos escolares cursados; en consecuencia, los egresados - con baja escolaridad difícilmente encuentran empleo, y - los que cuentan con escolaridad mediana, se les emplea - en puestos para los que hace pocos años se requería una - escolaridad baja.

4.- La política económica de estas últimas décadas, no incluyó acciones específicas en materia de empleo. Este modelo de desarrollo, trajo como consecuencia sobre la estructura heterogénea del aparato productivo y las características del empleo, los actuales problemas ocupacionales que enfrenta el país, los cuales son más reveladores cuando se analiza la estructura del empleo en cada uno de los sectores tradicionales de la actividad económica. Es claro, que siguen siendo los sectores primario y terciario, donde prevalecen los graves problemas del desempleo y la subocupación.

5.- De la estructura y evolución de la población total y la PEA, surge otra característica en el problema ocupacional; la población ocupada, -independientemente de su situación de empleada plenamente o subocupada es inferior a la población considerada como económicamente activa. Esto revela que, entre PEA y PO existe una diferencia que con base en ciertas estimaciones, año con año se ha venido incrementando; esta diferencia, representa a la población que se encuentra o en abierto desempleo o dedicada a actividades no especificadas o de escasa remuneración. Esta conformación permite clasificar a la población ocupada, en dos grandes sectores: El sector formal y el sector informal.

### CAPITULO III

1.- El papel que juega la ciencia y la tecnología dentro del proceso de desarrollo económico es fundamental, debido a que dicho factor, ha sido el sostén del crecimiento espectacular que han registrado las economías de los países hoy desarrollados. El desarrollo tecnológico en la actualidad, reviste gran importancia cuando se trata de aumentar la productividad en todos los sectores de la economía; ello justifica la preocupación de incorporar con verdadera eficacia una política tecnológica dentro de la planificación nacional, la que debe dar impulso y coherencia a los esfuerzos que se realicen en este campo.

2.- La incorporación de una política tecnológica en el proceso de desarrollo, implica a la vez, generar políticas coordinadas a la situación económica del país, propiciando el desarrollo de tecnologías propias, menos dependientes, asimilables y adaptables a las circunstancias y necesidades de nuestra realidad económico y social.

3.- La creciente introducción y naturaleza de la técnica y sus efectos en la sociedad, cada vez es más preocupante; las innovaciones técnicas, podrían desequilibrar a toda una sociedad, si los cambios sociales y políticos son incapaces de mantener el mismo ritmo; por ello, es universal la exigencia de fortalecer la organización social que permita obtener el máximo de beneficios y reduzcan al mínimo los daños sociales de los cambios técnicos.

4.- Aun cuando la completa automatización de la industria y de otros sectores, no se ha alcanzado ni siquiera en los países más desarrollados, la automatización tenderá cada vez más, a sustituir al hombre en la mayoría de las operaciones manuales, salvo aquellas que son exclusivas del pensamiento humano y las que hasta ahora, el hombre sigue ejerciendo su monopolio como son, los servicios personales. Durante el período de transición, habrá que constituir una adecuada política de automatización, que plantee especialmente la determinación y aplicación de técnicas que impliquen una mayor utilización de mano de obra desempleada y subocupada, que aumenten la productividad y con ello, los ingresos de los trabajadores.

#### CAPITULO IV

1.- El desempleo, a la luz de sus consecuencias representa un grave problema social, ya que su presencia y persistencia ejerce efectos muy negativos en toda la población, de tal grado que, si sus niveles son altos, puede crear grandes trastornos en la estructura social de cualquier país.

En materia de seguridad social, México ha avanzado significativamente, pero tratándose de la protección al desempleo, no se han intentado acciones y medidas para instituir sistemas de seguridad contra este permanente -- riesgo social; empero, hasta ahora, ha sido el sector --- obrero del país, principalmente de la Confederación de - Trabajadores de México, (C.T.M.), que ha venido pugnando- y luchando por la implantación en México de un Seguro Nacional contra el desempleo, convencida de que esta medida habrá de aliviar en un plazo corto, las consecuencias per- sonales y sociales que genera este fenómeno.

2.- Siendo el desempleo, una de las grandes --- contingencias que ha omitido la seguridad social, es im-- postergable la implantación de un sistema que asegure a - los que se encuentran en esta situación. Para ello, y da- da la naturaleza de nuestro sistema económico; el empleo- en los diferentes sectores, y las características e idio- sincrasia de nuestra sociedad, el tipo de seguro contra - el desempleo más conveniente es el obligatorio, con una - cotización tripartita, en la que , la participación de -- los trabajadores tendrá que ser de menor cuantía, respec- to de la contribución de los empleadores y el Estado; --- puesto que, el sector de los trabajadores es el de menores posibilidades, y porque además, los trabajadores ya vie- nen haciendo otras aportaciones, en otros renglones de la seguridad social.

3.- La implantación de un sistema de protección contra el desempleo, debe integrarse con otras medidas de previsión complementarias, las que deberán de ejercerse - simultáneamente; estas medidas pueden ser: Los servicios- de colocación y empleo, cuya finalidad será el de facili-- tar la coordinación para buscar y ofrecer trabajo; flexi- bilidad en las disposiciones para gozar de la jubilación; estímulos para la capacitación y adaptación profesional;- estímulos a la movilidad ocupacional, fomentando con ello, la movilidad geográfica de la mano de obra y, el manteni- miento de los demás derechos de la seguridad social, du-- rante los períodos de desempleo total o temporal o duran- te los cursos de capacitación y readaptación profesional.

## 8. RECOMENDACIONES

1.- El sistema económico actual ha manifestado su incapacidad para generar empleo productivo, acorde al crecimiento de la población. La política en materia de empleo se ha visto relegada a un segundo término, dando --- prioridad al crecimiento económico, el cual en las últi-- mas d<sup>e</sup>cadas ha experimentado un carácter inestable y fluc-- tuante, concentrador del ingreso y de la riqueza en pequ<sup>e</sup>ños, pero poderosos grupos. Por ello, es necesario cam--- biar la orientación de este proceso, mediante la implemen-- tación de una auténtica y congruente política de empleo -- que no divorcie los objetivos sociales de los económicos, sino que los conjugue para lograr un desarrollo equilibra-- do y armónico del país.

Un nuevo modelo de desarrollo que garantice los máximos niveles de empleo, ingresos y creación de bienes-- tar para el pueblo, se hace impostergable. En él se ten-- drán que emprender acciones distintas para que se modifi-- quen los términos de la acumulación del capital en favor-- del Estado y el sector social y que, mediante la orienta-- ción que el Estado dé a la retribución de los factores, -- se equilibren por la vía legislativa y fiscal, las utili-- dades, los precios y los salarios.

2.- Las actividades tecnológicas en los países-- en vías de desarrollo, como es el caso de México, deben -- integrarse al sistema productivo de manera que, le sirvan de apoyo, pero esta integración debe dirigirse de tal mo-- do que, se produzcan estructuras orientadas hacia los mis-- mos objetivos que persigue el modelo de desarrollo prees-- tablecido. En este sentido, se deben conformar estructu-- ras productivas capaces de incorporar a la fuerza de tra-- bajo disponible, convirtiendo el empleo de ésta, en un me-- canismo hacia una distribución más igualitaria de la ri-- queza. Empero, ello no implica que todas las técnicas de-- ban estructurarse para intensificar el factor trabajo, -- pues existen sectores de la producción que por su propia-- naturaleza, le son necesarias el uso de altas tecnologías

en cambio, existen otras actividades en las que debe buscarse un empleo masivo de la fuerza de trabajo, donde deberán promoverse técnicas que permitan el empleo intensivo de la mano de obra.

3.- Ante la gravedad del problema ocupacional en México, el Estado ha emprendido una serie de acciones y estrategias para enfrentar esta situación; se ha diseñado una política tendiente a aumentar las fuentes de empleo, mediante un Programa Nacional de Empleo, cuyo objetivo en su primer etapa, es disminuir el desempleo abierto y evitar que la subocupación aumente por encima de su actual volumen. No obstante estos esfuerzos, dada la evolución y estructura poblacional y la incorporación anual de gruesos contingentes al mercado de trabajo, los problemas del desempleo y la subocupación persistirán y el pleno empleo será una meta casi imposible de alcanzar. Por ello, y ante la problemática que este fenómeno representa para el país, se hace impostergable la implantación del Seguro contra el desempleo, que como una alternativa de solución y como el medio para atenuar las consecuencias sociales que genera el desempleo, ayude a resolver el problema de los que involuntariamente se encuentran sin empleo, y que además, contribuya a la redistribución más equitativa de la riqueza y del ingreso; sin defecto, de seguir insistiendo en una profunda y verdadera Reforma Económica, que encare con realismo y de fondo, el problema del empleo.



B I B L I O G R A F I A

González Salazar Gloria, PROBLEMAS DE LA MANO DE OBRA EN MEXICO, Instituto de Investigaciones Económicas, U.N.A.M. 1971.

Aguilar Monteverde Alonso, CAPITALISMO, MERCADO INTERNO- Y ACUMULACION DE CAPITAL, Editorial Nuestro Tiempo, S.A. México, 1976.

Calenson Walter, LA CUESTION DEL EMPLEO, Organización In- ternacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 1971.

González Salazar Gloria, EMPLEO, DESEMPLEO Y SUBEMPLEO,- Segunda mesa redonda del ciclo La Universidad Nacional v los Problemas Nacionales, GACETA, U.N.A.M., No. 24, Cd. Universitaria, D.F., marzo, 1979.

POLITICA DEL EMPLEO, CON ESPECIAL REFERENCIA EN LOS PAI- SES EN VIAS DE DESARROLLO, 48a. Reunión de la Conferen- cia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1964.

Trejo Reyes Saúl, INDUSTRIALIZACION Y EMPLEO EN MEXICO,- Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1973.

Solís M. Leopoldo, CONTROVERSIAS SOBRE EL CRECIMIENTO Y LA DISTRIBUCION, Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

EMPLEO Y PROGRESO ECONOMICO, Estudios y Documentos, Nueva Serie No. 67, OIT, 1971.

Trejo Reyes Saul, EL DESEMPLEO EN MEXICO: CARACTERISTICAS GENERALES, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Econó- mica, Vol. XLII (3), Julio-Septiembre 1975, Núm. 167, México.

EL EMPLEO EN AMERICA LATINA, Seminario sobre Problemas -- del Empleo en América Latina, realizado por el Consejo -- Latinoamericano de las Ciencias Sociales (CLACSO), Edi- --- ción a cargo de Victor Tokman y Paulo Renato Souza, Siglo veintiuno Editores, S.A., México, España, Argentina, 1976.

González Salazar Gloria, MERCADO DE TRABAJO E INTEGRACION SOCIAL, Investigación Económica, Revista de la Escuela Nacional de Economía, U.N.A.M. No. 130, abril-Junio, 1974.

Blaug Mark, LA EDUCACION Y EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN LOS PAISES EN DESARROLLO, Organización Internacional del Trabajo, (OIT), Ginebra, 1974.

John Maynard Keynes, TEORIA GENERAL DE LA OCUPACION, EL INTERES Y EL DINERO, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

Carlos Marx, EL CAPITAL, Crítica de la Economía Política, Grandes Libros, Impreso en España, Madrid, 1967.

EL EMPLEO COMO OBJETIVO DEL DESARROLLO ECONOMICO, Informe de una reunión de expertos, Estudios y Documentos, Nueva Serie, No. 62, OIT, Ginebra, 1971.

GRUPO INTERSECRETARIAL PARA EL ESTUDIO DEL PROBLEMA DEL EMPLEO, México, Julio, 1973.

PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO 1980-1982 (Proyecto), Comisión Consultiva del Empleo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1979.

Singer Paul, ECONOMIA POLITICA DE LA URBANIZACION, Siglo veintiuno Editores, S.A., 3a. Edición, México, 1978.

Harry Magdoff y Raúl M. Swezzy, CAPITALISMO Y DESEMPLEO, Aragón, U.N.A.M., México, D.F., Abril-Junio, 1978.

Paul Bairoch, EL DESEMPLEO URBANO EN LOS PAISES EN DESARROLLO, OIT, Ginebra, 1973.

REUNION NACIONAL PARA LA REFORMA ECONOMICA, Memoria, Confederación de Trabajadores de México, México, D.F. Junio, 1978..

REUNION NACIONAL PARA EL DESARROLLO RURAL, Primera Sectorial, Memoria, Confederación de Trabajadores de México (C.T.M.), México, Julio 1979.

LA TECNICA AL SERVICIO DE LA LIBERTAD DEL HOMBRE EN SU MEDIO, 57a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra 1972.

A.S. Bhalla, TECNOLOGIA Y EMPLEO EN LA INDUSTRIA, OIT, Ginebra, 1975.

Victor L. Urquidi, FINANCIAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE INVESTIGACION Y TECNOLOGIA, Centro Nacional de Productividad (CENAPRO), México, D.F. 1970.

LA AUTOMACION Y OTROS PROGRESOS DE LA TECNICA, 40a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Informe I, OIT, Ginebra, 1970.

DESARROLLO PARA EL PROGRESO SOCIAL, "UN DESAFIO PARA LAS AMERICAS" Conferencia de los países de América, miembros de la OIT, México, D.F. 1974.

LOS RECURSOS HUMANOS, EN LA FABRICACION DE PRODUCTOS METALICOS, Servicio Nacional de Adiestramiento rápido de la mano de obra, (ARMO) México, D.F., 1976.

LOS RECURSOS HUMANOS PARA LA INDUSTRIALIZACION, Oficina-Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 1971.

REUNION NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD, CeNaPro, México, D.F. Marzo 1980.

PROGRAMA DE PLANIFICACION DE RECURSOS HUMANOS, CeNaPro, Marzo, 1980.

Vitelli Guillermo, IMPORTACION DE TECNOLOGIA Y CREACION DE TECNICA LOCAL, Investigación Económica, U.N.A.M., México, Julio-Septiembre, 1978.

Díaz Lucinda, Asisin Torres Jorge y otros, DIAGNOSTICO - SOCIOECONOMICO PARA LA PLANIFICACION DE LOS RECURSOS HUMANOS, CeNaPro, Marzo 1980.

Guilles Hermet, José Luis Macías, EDUCACION OBRERA Y FORMACION SINDICAL EN MEXICO, Instituto Nacional de Estudios del Trabajo (INET), ST y PS, México, D.F., 1980.

Raul Olmedo, LA CRISIS, Editorial Grijalbo, S.A., México, D.F. 1979.

Mark Blaug, LA EDUCACION Y EL PROBLEMA DEL EMPLEO, OIT, Ginebra, 1974.

Edward Yemin, SEGURIDAD EN EL EMPLEO (Influencia de las normas de la OIT y tendencias recientes), Revista Internacional del Trabajo, Vol. 93 Núm. 1, Ginebra, Enero- -- Febrero, 1976.

DESEMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 1976.

LOS SISTEMAS DE SEGURO DE DESEMPLEO, Oficina Internacional del Trabajo, (OIT), Ginebra, 1955.

ENCUESTA SOBRE PROMOCION DE REGIMENES DE PROTECCION CONTRA EL DESEMPLEO, MEDIDAS Y DISPOSICIONES DESTINADAS A PREVENIR O ELIMINAR EL DESEMPLEO, Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, 1973.

#### REVISTAS Y PUBLICACIONES:

COYUNTURA, Revista trimestral del área de economía de Enep Aragón, U.N.A.M., México, D.F. Abril-Junio, 1978.

PRODUCTIVIDAD Y DESARROLLO, CeNaPro, Volumen VII, Número 18, Enero-Marzo, 1979.

COLECCION ERGONOMIA, Servicio Nacional de Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra (ARMO), México, D.F. 1974.

Cabrera Acevedo Gustavo, LA PROBLEMATICA DEMOGRAFICA DE MEXICO, Revista Comercio Exterior, Vol. XXIV, Núm. 7, - México, D.F., Julio 1974.

Guzmán Ferrer Martín Luis, NOTAS SOBRE EL PLENO EMPLEO RURAL EN LA REPUBLICA POPULAR CHINA, Comercio Exterior, - Vol. 26, Núm. 4, México, D.F. Abril 1976.

Miguel S. Wionczek, LA PLANEACION DE LA CIENCIA Y TECNOLOGIA EN MEXICO, Rev. Comercio Exterior, Vol. 26, Núm.11, Noviembre 1976.

LA REUNION MUNDIAL SOBRE CIENCIA Y TECNOLOGIA Y LA EXPERIENCIA MEXICANA, Revista de Comercio Exterior, Editorial, Vol. 27, Núm. 2, febrero 1977.

Aguilera G. Manuel, PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN MEXICO, NATURALEZA, RESULTADOS Y PERSPECTIVAS, Ponencia - presentada en el VI Congreso Nacional de Planificación.

K.I. Mikulsky, LOS PRINCIPALES FACTORES DE LA FORMACION Y UTILIZACION A LARGO PLAZO DE LOS RECURSOS HUMANOS; LA EXPERIENCIA DE LOS PAISES SOCIALISTAS, Sexto Congreso - Mundial de Economistas, México, D.F., 1980.

Francisco Javier Alejo, EMPLEO Y ASIGNACION DE RECURSOS: MEXICO, ¿CASO FALLIDO?, Sexto Congreso Mundial de Economistas, México, D.F., 1980.

Louis Emmerij, UNA RECONSIDERACION SOBRE NECESIDADES BASICAS Y ESTRATEGIAS ORIENTADAS HACIA LA OCUPACION, Sexto Congreso Mundial de Economistas, México, D.F., 1980.

CUARTO INFORME DE GOBIERNO, Cuadernos de Filosofía Política, No. 28, Secretaría de Programación y Presupuesto, - Septiembre 1980.

#### TESIS

DE ALBERTO CAMPOS OSORNO  
La Tecnología como factor de Desarrollo Económico,  
U.N.A.M., 1974.

DE JUAN TOMAS CAUDILLO LOPEZ  
Las prestaciones en la Seguridad Social Mexicana,  
U.N.A.M., 1980.