

FACULTAD DE DERECHO

**DESEMPLEO Y SUBOCU-
PACION EN MEXICO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

EDUARDO GAJA RODRIGUEZ



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

MCMLXXIV



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.

A mis padres

**LIC. EDUARDO GAJA BARRERA
SRA. OLGA RODRIGUEZ DE GAJA**

**Con profundo cariño por ese apoyo
infatigable y constante, al que hoy
rindo mi más sentido agradecimiento.**

Con inefable amor

A mi esposa e hija

**EVA COVER DE GAJA
GABRIELA GAJA COVER**

Fuentes de alegría y felicidad.

In Memoriam

A mis inolvidables abuelos

**DON EDUARDO GAJA SANDERS
LIC. DON JUAN M. RODRIGUEZ MEZA**

**Por los sabios consejos que sólo
la madurez pudieron otorgar.**

A mis queridas abuelas

**DOÑA VIRGINIA BARRERA DE GAJA
DOÑA MARIA SOTO DE RODRIGUEZ**

**Con el imperecedero cariño de su
nieto.**

A mis queridos hermanos

Con fraternal cariño.

**A mis tíos, tías y demás pa -
rientes, mi más sincero cari -
ño por su ilimitada compren -
sión, afecto y estímulo.**

Con todo respeto al

SR. LIC. LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Por el noble empeño emprendido en la solución de los más difíciles y complicados problemas nacionales.

Con gran estimación y respeto al

SR. LIC. CARLOS GALVEZ BETANCOURT

Hombre de profundas convicciones revolucionarias siempre atento al logro de la justicia social.

Al maestro de generaciones

LIC. ARMANDO HERRERIAS TELLERIA

**Con la expresión de mi más sincero
afecto y agradecimiento por las di
rias enseñanzas recibidas.**

**Mi sincero agradecimiento a
los señores**

**DR. ALBERTO TRUEBA URBINA
LIC. JORGE TRUEBA BARRERA
LIC. JUAN BERNALDO DE QUIROZ
LIC. MARIO MELGAR ADALID**

**Por sus valiosas orientaciones en
la elaboración de esta tesis.**

**Con especial afecto a los señores
Licenciados:**

AGUSTIN ARIAS LAZO.

BENJAMIN FLORES BARROETA.

RUBEN GONZALEZ SOSA.

JORGE HEREDIA FERRAEZ.

ARTURO LLORENTE GONZALEZ.

FERNANDO OJESTO MARTINEZ.

JOEL PEDROZA GUERRA.

MANUEL RAMIREZ REYES.

A mis compañeros y amigos

con el aprecio de siempre.

A mis maestros

**Mi más grande reconoci-
miento, incluidos todos a
partir de aquél que me en-
señó las primeras letras.**

I N D I C E

| | pag. |
|---|------|
| I N T R O D U C C I O N | i |
| <u>CAPITULO PRIMERO:</u> | |
| PROBLEMAS Y OBJETIVOS GENERALES DE LAS POLITI CAS DEL EMPLEO | 1 |
| 1.- Definición de desempleo | 2 |
| 2.- Sistemas de medición del desempleo ... | 8 |
| 3.- Clases de desempleo y medidas ge- nerales para contrarrestar los efec- tos de cada uno de ellos | 11 |
| 4.- El subempleo, su definición, sus di- ferentes tipos y sus sistemas de - medición | 45 |
| <u>CAPITULO SEGUNDO:</u> | |
| LA INSUFICIENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO - COMO CAUSA DE DESEMPLEO | 51 |
| 1.- Consideraciones generales | 52 |
| 2.- Conformación histórica del subdega rrollo | 54 |
| 3.- México y su dependencia estructu- ral | 71 |
| 4.- Problemas concretos del desarrollo mexicano | 80 |

| | |
|--|-----|
| a) Un comercio exterior desbalanceado | 82 |
| b) El desplazamiento o el control de empresas nacionales en la industria manufacturera, el comercio y los servicios | 85 |
| c) Las desequilibradoras remesas al exterior | 90 |
| d) El oneroso pago de regalías - por patentes, marcas, licencias y asistencia técnica cubierto - por empresas mexicanas | 95 |
| e) Las fugas de capitales nacionales convertidos en títulos, - activos fijos o depósitos bancarios en Estados Unidos, Suiza, Canadá y otros países | 97 |
| f) Lo decreciente de la cuenta de servicios | 98 |
| g) La fuga de cerebros | 101 |
| h) La tesis de la sociedad dual | 102 |
| i) La defectuosa distribución del ingreso | 106 |
| 5.- La estructura económica y social-inherente a los diversos sectores productivos | 113 |
| a) El sector primario | 113 |
| b) La industria, el comercio y los servicios | 151 |

CAPITULO TERCERO:

| | |
|--|-----|
| EL PROBLEMA OCUPACIONAL EN MEXICO | 173 |
| 1.- Su importancia | 174 |
| 2.- Las grandes ramas de actividad económica y el empleo | 186 |

| | |
|---|-----|
| A) El empleo agrícola | 189 |
| B) La ocupación no agrícola | 193 |
| a) El sector industrial | 194 |
| b) Los sectores comer - cial y de servicios | 197 |
| 3.- Aspectos regionales de la - ocupación | 203 |
| A) Algunos rasgos de la po - blación económicamente - activa urbana | 203 |
| 4.- El problema educacional | 210 |
| 5.- La baja participación so - cial de la población | 216 |

CAPITULO CUARTO:

| | |
|---|-----|
| POLITICAS APLICABLES AL PROBLEMA - DEL EMPLEO EN MEXICO | 226 |
| 1.- El cambio estructural | 227 |
| 2.- Objetivos generales de la - política del empleo | 232 |
| 3.- Objetivos específicos de la política del empleo por <u>sec</u> tores de actividad | 249 |
| A) Promoción del empleo en el sector rural | 249 |
| B) Promoción del empleo en un sector de transición | 268 |
| C) Creación de empleos en el sector moderno | 275 |
| 4.- Otras consideraciones de - importancia en torno a la - política del empleo | 287 |

| | |
|---|-----|
| A) Movilidad horizontal de la mano de obra..... | 288 |
| B) Movilidad en sentido - vertical..... | 290 |
| C) Necesidad de un medio ambiente social más - favorable..... | 296 |
| | |
| A MANERA DE CONCLUSION..... | 305 |
| RELACION DE CUADROS ESTADISTICOS..... | 319 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 323 |

**Tener glorias comunes en el
pasado, una voluntad común en el presente, ha
ber llevado a término juntos grandes empresas
y pretender acometer otras, he ahí las condiciones
esenciales para construir un pueblo.**

ERNEST RENAN

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

México, indiscutiblemente es hoy de los países latinoamericanos que han logrado un más rápido y continuado crecimiento durante un período bastante amplio. En este lapso, los cambios estructurales operados a partir del movimiento revolucionario de 1910 transforman notablemente al país, estableciendo los mecanismos institucionales necesarios para la fluidez y movilidad de los factores de la producción que, a la vez, han proyectado una infraestructura básica en expansión para la intensificación de la industrialización.

Sin embargo, este acelerado crecimiento económico que ha sobrepasado los 700 dólares anuales de ingreso per cápita no ha estado exento de profundos desequilibrios, causados en su base por los cambios ocurridos en los programas revolucionarios, los cuales a partir de la Segunda Guerra Mundial, faltos de una alternativa propia de acuerdo con las condiciones sociales del país, se orientaron hacia una política económica cuya estrategia consideraba a la acumulación de capital físico como el motor principal del desarrollo, sin que colateralmente se fortalecieran los mecanismos necesarios para la distribución del ingreso, deviniendo ello, a la postre, en una estructura económico-social distorsionada que, en el marco de las nuevas exigencias, pierde su anterior efecto dinámico presentándose así la presente década como una de las épocas más difíciles y decisivas de nuestro proceso de desarrollo.

Resulta pues evidente, que México inicia una etapa en que la continuidad y vigorizamiento de su desarrollo va pasando a depender cada vez más de la expansión del mercado interno y del armónico desenvolvimiento de su aparato productivo, de modo que le permita aumentar sostenidamente el ingreso real y enfrentar inestabilidades internas originadas por presiones inflacionarias y, sobre todo, por el desequilibrio externo resultante de la contracción de los mercados exteriores.

En este sentido, no sólo resulta necesario el fomento de las exportaciones y del incremento y diversificación de la producción para el consumo interno sobre bases técnicas más adecuadas y con una composición de mayor efecto dinámico que las que hasta ahora prevalecen, sino que, en función de que el crecimiento económico interno exige la expansión del poder adquisitivo de los grupos mayoritarios de la población, se requiere que dentro de las políticas de desarrollo ocupe un lugar de primer orden la expansión del empleo productivo como uno de los mecanismos más viables para la creación y distribución del ingreso.

Así, en nuestra nación ha ocurrido, como en otros países de grado evolutivo similar al nuestro, que hasta ahora no exista una explícita política de empleo, ya que la expansión de la oportunidad ocupacional se ha contemplado como un resultado más que cabe esperar del aumento del producto y no como un objetivo definido en los programas de desarrollo.

De este modo, aunque el proceso de industrialización ha significado el acceso de numerosos trabajadores a la ocupación productiva, la desocupación y sobre todo el subempleo tienen una considerable magnitud con tendencias a aumentar, ya que si por un lado el desperdicio o utilización inadecuada del excedente económico obstaculizan un desarrollo armónico y expansivo en el que participe plenamente toda la población en edad de trabajar, por el otro, el acelerado crecimiento demográfico opera disfuncionalmente al incorporar a la actividad económica a gruesos contingentes de jóvenes que vienen a reforzar la presión sobre las fuentes de trabajo y cuya cifra, considerando también los anteriores desempleados y subempleados a los que hay que proporcionar empleo productivo, oscila entre los 650 mil y 700 mil individuos por año.

Salta pues a la vista la importancia que el fenómeno demográfico tiene en nuestro país y, en consecuencia las -

apreciables dimensiones del reto que deberá afrontar la economía nacional, ya que si por sí la tasa de incremento de la población es muy elevada (3.5 por ciento al año), lo que supone que la población se duplica en el breve plazo de veinte años; también es cierto que dichas tasas producen un rejuvenecimiento en dicha población, al grado de que alrededor del 46 por ciento de ella tiene menos de quince años, lo cual sumado a las personas mayores de 65 y las mujeres dedicadas al hogar eleva la proporción a aproximadamente un 72 por ciento de la población que no aporta casi nada al proceso productivo, y a la que sin embargo hay que destinar los elementos necesarios para alimentarla, educarla y atender a sus necesidades, limitándose por lo tanto los recursos destinados a incrementar la productividad general y al mejoramiento de la calidad de los servicios en salud y educación.

Ante esta contingencia, es indiscutible que una disminución progresiva en la fecundidad repercutirá favorablemente en los procesos de desarrollo económico y social, más ciertamente no constituirá en sí mismo el factor determinante de tal desarrollo, ni será sustituto del mismo, sino que los requerimientos de inversión por cada nuevo trabajador han formulado la exigencia de políticas vigorosas que aceleren la formación de capital y que establezcan las bases necesarias para superar los escollos que dificultan el desenvolvimiento económico y que producen una notoria inequidad en la distribución del ingreso.

En atención a ello, los problemas del empleo, en su concepción más amplia, exceden las consideraciones relativas a la mera capacidad de absorción ocupacional de la economía, ya que si su estructura constituye una parte integrante de la estructura económica, el desarrollo y aprovechamiento de los recursos humanos exige ser contemplado desde el ángulo de la racionalización de la sociedad como un todo que presuponga su funcionamiento eficiente en atención a las necesidades de la población en su conjunto, advirtiéndose así que la tasa de desarrollo económico y el progreso en general, tienen una estrecha relación con la capacidad del país para reajustar su estructura ocupacional y la calidad de su fuerza de trabajo a los requisitos que en cada etapa le exige el aparato productivo en continua transformación.

Por consiguiente, el enfoque de los problemas ocupacionales puede hacerse a distintos niveles y desde diversas perspectivas, implicando ello una área de enorme extensión y complejidad estando dirigido el presente trabajo sólo a analizar parcialmente

algunos de los aspectos generales del problema del empleo en México.

En tal sentido, el capítulo primero está dedicado a proporcionar algunos puntos de referencia con respecto a la sustentación conceptual de los problemas del empleo, como de las diversas medidas generales que pueden ser adoptadas para contrarrestar los efectos de cada uno de ellos.

Con respecto al caso concreto de México el capítulo segundo está dirigido a ubicar el problema del empleo con respecto a algunos rasgos sobresalientes de los marcos que los producen, dedicanse varias páginas a examinar someramente algunas de las causas del subdesarrollo en nuestro país, con sus correlativos de insuficiente y desigual desenvolvimiento de las fuerzas productivas, subempleo masivo y creciente concentración del ingreso.

Se orienta el capítulo tercero al estudio estadístico del desempleo y subempleo en México, según las grandes ramas de actividad económica así como con respecto a algunos rasgos regionales de la ocupación, dedicándose algunas líneas más al problema educacional y al de la baja participación social de la población.

En el cuarto capítulo, se consideran unos cuantos aspectos de las políticas aplicables al problema del empleo en México en relación con sus objetivos generales como con los específicos sectores de actividad. Asimismo también se apuntan aspectos relacionados con la movilidad vertical y horizontal de la mano de obra, concluyendo este con una breve referencia sobre la necesidad de proveer un medio ambiente social más favorable.

Habida cuenta de las consideraciones precedentes, se presenta por último y a manera de conclusión un breve análisis sobre algunos conceptos revolucionarios contenidos en los artículos 27 y 123 Constitucionales, los cuales constituyen la estructura jurídica fundamental en que se basa la actual reorientación de nuestra estrategia de desarrollo.

En resumen, son estos los elementos que forman el marco general dentro del cual se lleva a cabo el presente trabajo, -

esperando, no obstante que muchas cuestiones esenciales quedan fuera de su enfoque, que el planteamiento del mismo constituya un somero - acercamiento a uno de los más serios problemas nacionales.

C A P I T U L O P R I M E R O

PROBLEMAS Y OBJETIVOS GENERALES DE LAS POLITICAS DEL EMPLEO

"Los problemas y las políticas del empleo requieren un análisis y una discusión desapasionados y objetivos. Pero tras las abstracciones que es preciso emplear en el análisis y en la discusión-razón de las inversiones, excedentes de la mano de obra, cambios estructurales, movilidad de la mano de obra -están también las necesidades y los problemas humanos... la frustración, la desesperanza, la miseria y la pobreza que llevan consigo en todas partes los largos períodos de desempleo; las penalidades agudas que van hasta la indigencia y el hambre, a que puede llegarse en los países menos desarrollados; la perspectiva de que millones de jóvenes, en los países con índices de natalidad muy elevados y bajos índices de mortalidad, pudieran malgastar en el ocio y en la inutilidad los años de su vida en que han de formarse. Es posible que sean éstos los problemas sociales de más envergadura que plantea nuestra época, sólo inferiores en importancia al del mantenimiento de la paz".

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO,
OBJETIVOS Y POLITICAS DEL EMPLEO, -
GINEBRA 1963.

1.- Definición de desempleo

Dado el carácter de este ensayo, cuyo objetivo inmediato es constituir una base de referencia para la sustentación conceptual de los problemas del empleo, y de brindar, a la vez, un enmarcamiento para su ubicación, las partes que integran este capítulo, no tendrán la pretensión de formar un marco teórico y completo riguroso, pues como es sabido su campo de estudio constituye un área de gran extensión y complejidad, encontrándose muchos de sus elementos aun sujetos a debate. En tal sentido, pasaremos a continuación a delimitar algunos conceptos básicos sobre el particular.

El desempleo es un fenómeno complejo cuya definición presenta grandes dificultades, por lo que para su mejor manejo conceptual, es necesario partir de una base y, que mejor, que la del EMPLEO, el cual trataremos de definir de una manera muy general, ya que abarca toda una serie de refinamientos nacidos de las apreciaciones y valoraciones de gran número de estudiosos, entrañando su simple consideración un examen muy singular y especial, el cual no nos sería posible exponer en el presente trabajo.

A.C. Pigou nos señala que "el volumen del empleo en cualquier ocupación con respecto a cualquier período determinado, puede ser definido sin ambigüedad como el número de horas-hombre de trabajo efectuadas durante ese período", por lo que con el aumento de la mano de obra se incrementaría el producto total, conduciendo esto a una tasa más elevada de crecimiento económico, siempre y cuando se aplicaran las medidas adecuadas para elevar el nivel de inversión, como su perfeccionamiento en el tipo a efectuarla.

Esta definición, parece dar una noción amplia del empleo, pues incluye a los factores de producción e implica la condición de su plena utilización, con lo que con base en ella expondremos lo siguiente:

Entendemos por ocupación plena, el equilibrio existente entre la oferta y la demanda de mano de obra, originado por la situación estable entre la oferta y la demanda de los productos en el mercado.

Apreciamos entonces que el desempleo es el resultado de la imposibilidad de llevar a cabo lo anteriormente especificado, por muy diversos factores, los cuales sera brevemente necesario examinar con el objeto de la mejor comprensión de los problemas inherentes a el.

Así, tenemos que se puede estar sin trabajo por muy diversas razones, algunas de las cuales justifican el uso de la palabra "desempleo", mientras que otras no. Maunder, citando a C.D.Long (1), examina el concepto y señala la dificultad de precisarlo, anotando, tanto la imposibilidad de definir a la desocupación como una magnitud única, como considerarlo en cualquier momento como una cantidad absoluta de tiempo no utilizado, por lo que juzga necesario un enfoque múltiple, enfatizando que el significado de desempleo cambia con el contexto social.

Al entrar a describir el concepto, partiremos de una distinción básica entre desempleo y no-empleo, teniendo que dentro de un sistema económico y social dado, es posible hacer esta diferenciación de una manera bastante clara, al separar el tiempo que podría esperarse que un individuo dedique a logros económicos (i.e. ganarse la vida) del tiempo que normalmente dedica a otras actividades (por ej. recreación y descanso). En forma similar, aquel grupo de personas del que una sociedad no espera que contribuya en forma alguna a la actividad económica, puede también incluirse en la categoría de los no-empleados, como son las mujeres casadas, niños que asisten a la escuela, personas por encima de cierta edad de jubilarse y otros grupos similares.

(1) Cuauhtemoc López Sanchez, "Relaciones entre las Políticas del Empleo, el Desempleo y La Seguridad Social", CPISS, Revista Seguridad Social, AñoXXI, EpocaIII, Nums. 74 y 75, p. 158.

Esta definición, parece dar una noción amplia del empleo, pues incluye a los factores de producción e implica la condición de su plena utilización, con lo que con base en ella expondremos lo siguiente:

Entendemos por ocupación plena, el equilibrio existente entre la oferta y la demanda de mano de obra, originado por la situación estable entre la oferta y la demanda de los productos en el mercado.

Apreciamos entonces que el desempleo es el resultado de la imposibilidad de llevar a cabo lo anteriormente especificado, por muy diversos factores, los cuales sera brevemente necesario examinar con el objeto de la mejor comprensión de los problemas inherentes a el.

Así, tenemos que se puede estar sin trabajo por muy diversas razones, algunas de las cuales justifican el uso de la palabra "desempleo", mientras que otras no. Maunder, citando a C.D.Long (1), examina el concepto y señala la dificultad de precisarlo, anotando, tanto la imposibilidad de definir a la desocupación como una magnitud única, como considerarlo en cualquier momento como una cantidad absoluta de tiempo no utilizado, por lo que juzga necesario un enfoque múltiple, enfatizando que el significado de desempleo cambia con el contexto social.

Al entrar a describir el concepto, partiremos de una distinción básica entre desempleo y no-empleo, teniendo que dentro de un sistema económico y social dado, es posible hacer esta diferenciación de una manera bastante clara, al separar el tiempo que podría esperarse que un individuo dedique a logros económicos (i.e. ganarse la vida) del tiempo que normalmente dedica a otras actividades (por ej. recreación y descanso). En forma similar, aquel grupo de personas del que una sociedad no espera que contribuya en forma alguna a la actividad económica, puede también incluirse en la categoría de los no-empleados, como son las mujeres casadas, niños que asisten a la escuela, personas por encima de cierta edad de jubilarse y otros grupos similares.

(1) Cuauhtemoc López Sanchez, "Relaciones entre las Políticas del Empleo, el Desempleo y la Seguridad Social", CPISS, - Revista Seguridad Social, AñoXXI, EpocaIII, Nums. 74 y 75, - p. 158.

Ahora bien, dentro del desempleo tenemos primeramente al conocido como VOLUNTARIO, al que le corresponden dos grupos principales:

El primero está formado por aquellos individuos con una fuente permanente de ingresos no ganados (por ej. la de los bienes de una herencia, obtenidos en loterías, etc), y en el otro extremo hallamos a los que encuentran la "manera de ir la pasando", sin tener que recurrir a las formas normales de ganarse la vida. Este grupo es el de las personas que generalmente trabajan, pero que no lo están por circunstancias especiales, como son los ausentistas y los que están en huelga. También es posible incluir a los enfermos, pero sólo a los ligeramente, pues entraña valoraciones especiales desde varios puntos de vista en donde no es posible aceptar aquí a los que sufren dolencias graves, pues su falta de trabajo sería incluida en otro sector del cual hablaremos a continuación.

Como se deduce, ninguna de las formas hasta aquí anotadas constituyen un problema de dimensiones mayores, pues a grosso modo, los medios de subsistencia de estos individuos como de sus familias están asegurados.

Es necesario llegar al llamado DESEMPELO INVOLUNTARIO constituido por personas susceptibles de emplearse, y en donde su existencia es causa de necesidad de una familia (2).

Las definiciones aquí se vuelven más escabrosas, pues como veremos más adelante, diferentes situaciones llaman a diferentes definiciones no encontrando así una que no sea ambigua para un análisis general.

Carlos Marx, en su obra "El Capital", define a la desocupación como un ejército industrial de reserva, nacido de la acumulación que produce constantemente en proporción a su energía y extensión un exceso relativo de población obrera, es decir población excedente o superflua para las necesidades medias de valorización del capital (3).

(2) Según estadísticas el desempleo ocupa el 57.10% de la incidencia de las causas de necesidad de una familia.

(3) Carlos Marx, "El Capital", p. 469.

Esta situación, según Marx, pasa a ser una palanca de acumulación capitalista y hasta una condición necesaria de su propia existencia, en el sentido productivo; pues crea el material humano explotable y siempre listo para las variables necesidades de valorización de aquel, con independencia de los límites del aumento de población.

Con esto, se supone que el aumento o disminución del capital variable corresponde exactamente al aumento o disminución del número de trabajadores ocupados, pero que algunas veces aunque el trabajo aumente, no por eso aumentará el número de obreros, sino que los ocupados trabajaran más, por la presión cada vez mayor que con su competencia ejercen los desempleados, sometiendo los primeros a las ordenes del capital, haciendo con esto un medio de enriquecimiento del capitalista.

Como se ve, Marx se refería a una situación imperante en el siglo pasado, en donde el trabajo no encontraba más regulación que la que le imponía el patrón; además de estar basados sus análisis en una sociedad de corte "industrializado" la que en cierto modo no corresponde a la situación imperante en los países subdesarrollados y muy especialmente en América Latina.

Décadas adelante, surge un economista neo-clásico, llamado John Maynard Keynes el cual escribe sobre la desocupación en su obra titulada "Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero" (4), y nos dice que la desocupación es debida a la inadecuada demanda global, pues la demanda de termina el salario real, pero no a la inversa; es decir que el salario no determinará de ningún modo el empleo, definición que también por haber nacido de situaciones imperantes en un país desarrollado no son de aplicarse a las llamadas naciones del tercer mundo.

Hasta aquí, hemos apuntado definiciones de carácter teórico, haciéndose necesario esgrimir ciertas ideas más prácticas sobre lo que es el desempleo involuntario, para lo cual partiremos del siguiente corolario:

"Si un trabajador esta dispuesto a trabajar en cualquier ocupación, en cualquier localidad, a cualquier salario

(4) J.M. Keynes "Teoría General de la ocupación el interés y el dinero", p. 26.

pero no se le ofrece ningun empleo entonces se encontrará in voluntariamente desempleado".

Esta idea nos podría servir someramente para un análisis, pero por razones más técnicas tomaremos como válida, a nivel mundial, la que nos da la Octava Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, y que a la letra dice lo siguiente (5):

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

- a) Los trabajadores disponibles para el empleo, cuyo contrato de trabajo haya terminado o esté suspendido temporalmente, que están sin empleo y que no desempeñan un trabajo remunerado durante un determinado periodo de tiempo, preferentemente una semana;
- b) Las personas que hayan trabajado y cuya categoría de ocupación más reciente sea distinta a la de asalariado, que estén dispuestas a trabajar durante el transcurso de un periodo de tiempo específico y que buscan un trabajo remunerado;
- c) Las personas sin empleo, que en el momento de que se trate estén disponibles para el trabajo y hayan logrado un nuevo empleo, pero que deban empezar en una fecha posterior al periodo especificado en la encuesta, y
- d) Las personas suspendidas temporal o indefinidamente de su trabajo y que no tengan remuneración o ingreso alguno.

Por lo mismo, no se considera como desempleado a las personas que se encuentran en las siguientes categorías:

- a) Los que tengan el propósito de establecerse por su cuenta, en un negocio cualquiera, socialmente aceptado, ya sea agrícola, industrial o de servicios, pero que no hayan aún tomado medidas al respecto y que no estén buscando un trabajo remunerado;
- b) Los antiguos trabajadores familiares no remunerados, que no estén trabajando, ni busquen trabajo.

(5) Cuauhtemoc López Sanchez, Mesa Redonda CPISS. op. cit. p. 165.

Según se aprecia, esta definición adolece de ciertas fallas, pues sucede que ciertas naciones de acuerdo a sus muy peculiares circunstancias no enclavan en las categorías antes descritas, teniendo que tomar rasgos de una y otra para adecuarla a su realidad existente. Tal es el caso de México, el cual en el IX Censo General de Población y Vivienda de 1970 tuvo que idearse una definición basada en lo anterior, pero con ciertas modificaciones nacidas de su experiencia que dieran como resultado datos más exactos de la situación imperante, no queriendo decir con esto que dicha definición halla sido la mejor pues en el fondo sufre de anomalías nacidas del sistema de medición utilizado, que dieron como resultado, datos equívocos en torno a su clasificación.

2.- Sistemas de medición del desempleo

De acuerdo a lo expresado en el apartado anterior, apreciamos cuan importante es el problema de la medición, pues de él dependen todas las cifras estadísticas que se obtengan, variando estas en su veracidad según el método correcto o incorrecto que se siga en la obtención de los datos

El primer obstáculo que nos encontramos para hallar el método correcto, es que los conceptos varían aquí difieren por lo que toca al periodo de referencia, es decir, al tiempo que debe haber estado una persona sin trabajar antes de que se le considere como desempleada. La mayor parte de las series estadísticas relativas al desempleo, se basan en la situación de empleo del trabajador en el día determinado en que se hace el recuento, pero en algunas no se le considera desempleado a menos que haya permanecido sin trabajo durante cierto número de días.

Otro escollo, lo hallamos en que las estadísticas de desempleo se limitan por lo general a los asalariados, entendiéndose por ello a las personas que efectúan trabajos a cambio de un jornal, quedando excluidos generalmente, aunque no siempre, los trabajadores independientes, los tenderos, la gente del campo, los que ejercen profesiones liberales, etc.

De este modo, las series reflejan comúnmente las condiciones que reinan entre los trabajadores industriales, extendiéndose en diversa medida, generalmente limitada, a los grupos antes indicados.

Ahora bien aunque las definiciones exigen casi siempre que una persona desempleada esté disponible para trabajar, a menudo, pero no invariablemente, exigen que además esté buscando trabajo. Esto, en los países desarrollados no suele encontrar problema, pues es bastante fácil identificar para fines prácticos a las personas que carecen de empleo y que realmente desean trabajar, preguntándoles si están buscando activamente trabajo por los cauces normales (por ejemplo haciéndose inscribir en los registros de las oficinas de empleo o contestando a anuncios de vacantes); pero en los países en vías de desarrollo, muchas veces es difícil demostrar que verdaderamente se desea trabajar porque hay pocas

posibilidades de empleo y no existe un mercado organizado de él. En estas circunstancias, el hecho de estar sin trabajo y disponible para trabajar suele bastar para que se considere a una persona desempleada.

A todo esto, hay que agregar que las estadísticas en muchas naciones no son compiladas por un sólo organismo sino por distintos, por lo que tanto sus fines como sus características son diferentes, haciendo a la larga más complicado el análisis general del problema.

Entre las series principales podemos citar las siguientes:

- I) Encuestas por muestreo sobre la fuerza de trabajo.
- II) Estadísticas del seguro obligatorio de desempleo.
- III) Estadísticas de asistencia a los desempleados.
- IV) Estadísticas de los sindicatos y cajas sindicales.
- V) Estadísticas de las oficinas de colocación.

De estas cinco series, podemos afirmar que sólo las estadísticas del tipo I son las utilizadas en México y países subdesarrollados, pues la inexistencia de seguros de desempleo hacen más que imposible la aplicación de las restantes (6).

En los países desarrollados se recaban encuestas de los tipos II, III y IV con el objeto de la mejor administración del seguro de desempleo y de los sistemas de prestaciones o de subsidios, obteniendo además, en muchos casos, estadísticas de productividad de los trabajadores a jornada completa, que nos muestran la importancia de estos sistemas, pues las personas que no tienen un trabajo productivo se ven menos premiadas para emprender, como trabajadores indepen-

(6) Las encuestas por muestreo sobre la fuerza de trabajo generalmente proporcionan las estadísticas más completas, ya que en particular se extienden grupos de personas no incluidos en los sistemas de seguros (como los que buscan por primera vez trabajo) así mismo tienen la ventaja de que los cambios de legislación en los reglamentos administrativos, etc. no influyen en la continuidad de la serie, pudiendo este tipo como único requisito que estén basadas en métodos de muestreo adecuados.

dientes, actividades de baja productividad, pudiendo esperar hasta encontrar un empleo plenamente productivo.

Con esto, se aprecia la importancia de estas instituciones, pues como vemos influyen de manera decisiva en lo que pueden mostrar las series estadísticas, habiendo una disparidad bastante amplia entre los países que las ofrecen de los que no, aunque si se les mide en términos de trabajadores sin empleos productivos la verdadera tasa de desempleo sea la misma en ambos; situación fácilmente constatable en los países del tercer mundo, en donde no todos los que forman parte de la fuerza de trabajo están plenamente empleados en diferentes niveles de productividad, ni están totalmente desempleados arrojando así un subempleo de muy considerable volumen, que sobrepasa en una proporción bastante mayor al registrado por desempleo propiamente dicho.

En virtud de todas las consideraciones anteriores, podemos concluir negando la existencia de un modelo métrico general para la medición del desempleo, pues la práctica nos demuestra que de un país a otro las circunstancias que lo originan son muy diversas, teniendo que adoptar cada nación modelos muy particulares, que tomen en cuenta las dificultades existentes con el objeto de superarlas, proporcionando de esta forma, el cuadro real de la situación existente.

3.- Clases de desempleo y medidas generales para contrarrestar los efectos de cada uno de ellos

Pasando del problema de la definición del desempleo - para fines de medición al de su definición para fines analíticos, observamos primeramente que se establece una distinción entre los diferentes tipos de desocupación de acuerdo a las causas que los generan. De esta forma tenemos, que el desempleo tendrá diferentes características, según se vea influenciado por alguna de las situaciones siguientes:

- I) Las fluctuaciones en la producción.
- II) Los cambios en la estructura y en la tecnología de la producción.
- III) El insuficiente desarrollo económico.

Estos problemas, inherentes a la capacidad económica de cada país, nos irán dando ciertas clases de desocupación, pudiendo una nación sufrir de uno de ellos o de varios, ajustando de este modo su problemática a una definición más particular.

Iniciaremos este análisis con la primera causa señalada anteriormente, o sea el desempleo causado por las fluctuaciones económicas, teniendo que de aquí se desprenden dos modelos principales que son:

- a) El desempleo estacional.
- b) El desempleo cíclico.

EL DESEMPLEO ESTACIONAL.- Es aquel originado por las variaciones estacionales de la producción o de la demanda, - cuyas consecuencias más graves se dan en los países con mayores volúmenes de mano de obra dedicadas a actividades de esta clase, como es la exportadora, que como puede mantener niveles de empleo estables a través del año, como es generalmente el caso de la minería, puede por otro lado, dar lugar a grandes fluctuaciones de empleo en determinados periodos de él, como por ejemplo en el caso de los cultivos del azúcar, plátano, café, etc. circunscribiéndose estos problemas por lo regular a los países denominados subdesarrollados.

El área donde opera este tipo de desocupación no podemos decir que sea la exportadora únicamente, pues en los

países desarrollados existe también, nada mas que inscrito a actividades como la construcción o los servicios turísticos, mas nunca con la importancia que reviste en aquellos países, por causas que señalaremos mas adelante.

Ahora, desde el punto de vista de como se manifiesta, podemos decir que es la forma más simple y obvia de todas, - pues se distingue por una periodicidad y una duración generalmente cortas, causadas por las variaciones mas regulares de la actividad económica y cuyas ramas mas afectadas son - las siguientes:

- 1.- Aquellas que utilizan materias primas perecederas de las que sólo se dispone unos meses al año (ej. las fábricas de conservas de frutas);
- 2.- Aquellas en que la producción es difícil o imposible en determinadas épocas del año (ej. la edificación en invierno debido al mal tiempo y en términos generales la agricultura);
- 3.- Aquellas en que la actividad está circunscrita a determinada época del año porque el resto de él no hay demanda o hay muy poca (ej. hoteles de vacacionistas).

En la mayoría de los casos, una gran parte de la mano de obra puede hallarse sin empleo (o con un empleo poco productivo, mejor llamado subempleo) durante un período del año más o menos prolongado. Pero cabe hacer varias observaciones al respecto.

En primer lugar, los trabajadores empleados en las industrias de temporada a veces sólo consideran sus empleos como un medio para obtener un complemento de los ingresos familiares. Así sucede, con frecuencia, en el caso de las fábricas de conservas, cuya mano de obra es esencialmente femenina y se compone de mujeres jóvenes o adultas que con su salario contribuyen de manera apreciable al presupuesto familiar pero para las cuales la irregularidad del empleo y de los ingresos no crea graves problemas.

Además, es muy frecuente que en los periodos de inactividad estacional en una rama coincidan con un periodo de gran actividad en otra, de manera que un trabajador puede practicar dos oficios que le aseguren los medios de vida para todo el año. Por ejemplo, en Suecia, un individuo puede ser leñador en el invierno y agricultor en el verano; mas esto no podría ser en las naciones con poco desarrollo, donde los individuos a veces no tienen ni una actividad productiva en ninguna época del año.

Abordando ya otra forma de desempleo, tenemos EL CI - CLICO, cuyas características aunque parecidas superficialmente al anterior, por lo que cabe a una duración periódica, difieren bastante en cuanto al fondo, pues aquí la falta de empleo es originada principalmente por la contracción de la demanda en el sector privado de la economía, teniendo a veces una duración de casi una década, durante la cual se afecta a todas las industrias en mayor o menor medida (7) y cuyas consecuencias se pueden considerar mucho más temibles que las variaciones estacionales por las siguientes razones:

- 1.- porque son generalizadas e influyen o tienden a influir en una parte importante de la economía y pueden extenderse a la totalidad de la misma;
- 2.- porque generalmente son difíciles de preveer, y por lo común no se puede determinar durante un período de auge en que momento empezará a empeorar la situación económica y la depresión o el marasmo sucederán a la prosperidad.

Esto es fácilmente comprobable por la situación experimentada por los Estados Unidos en los años de 1930-1940, en donde después de una aparente prosperidad vino la depresión, siguiendo estos problemas cíclicos hasta la fecha, pero mucho menos graves que los anteriores, y mejorándose progresivamente desde la segunda guerra mundial, pero a veces confundiendo este desempleo, al menos a corto plazo, con el estructural que se estudiará a continuación (8).

-Medidas generales para contrarrestar estos dos tipos de desocupación.

Antes de iniciar el estudio de los medios de acción para contrarrestar estas dos clases de desempleo, es necesario apuntar que tanto las siguientes medidas como las posteriores, relativas a cada uno de los tipos restantes, están

(7) Algunos autores reconocen el hecho de que el desempleo cíclico puede ser propio de ciertas industrias, y no de todas, apreciando un componente cíclico en el desempleo tecnológico que se origina con la subida y bajada de ciertas industrias o con la necesidad de hacer ajustes o cambios técnicos.

(8) Higher Unemployment Rates, 1957-1960, Structural Transformation or Inadequate Demand, Washington 1961 p. 37.

basadas en valoraciones internacionales y por lo tanto limitadas sus consideraciones a una situación muy general que sólo lo tendrá efectos meramente orientativos en las políticas a seguir para cada caso particular, pudiendo variar notablemente estas orientaciones de un país a otro.

Por lo que toca a los apremios para contrarrestar el desempleo estacional y cíclico, diremos que uno como el otro se identifican por la temporalidad de su acción, por lo que primeramente señalaremos medidas extensivas a ambos, apuntando posteriormente sus particularidades.

Refiriéndose a la demanda, diremos que todas las economías capitalistas se pueden dividir en dos zonas:

Una zona de decisión pública, y
Una zona de decisión privada.

La primera es aquella en la que intervienen directamente las autoridades con sus propios pedidos de bienes y servicios, y por el empleo que crean es en la que esas autoridades se constituyen directamente en solicitantes de la producción nacional. La zona de decisión privada, es aquella en que la demanda proviene de agentes económicos sobre los cuales las autoridades no ejercen un control absoluto. Esta distinción facilita el examen de los medios de acción de que disponen las autoridades públicas para influir en el nivel de demanda, ya que el Estado dispondrá de medios directos por lo que respecta a la zona de decisión pública, pero sólo dispondrá de medios indirectos, y a menudo menos eficaces, en lo que atañe a la zona de decisión privada.

Los medios de acción directa del gobierno sobre la demanda pueden variar de magnitud según el control que tenga éste sobre la economía nacional, pero entrañando todos ellos un aumento de la demanda gubernamental que puede revestir formas diversas entre las que se cuentan (9):

- Programas de obras públicas.- Desde este punto de vista, la ejecución de programas de construcción parece ser una solución que, en general, agrada a los gobiernos por tres razones fundamentales:

En primer lugar, porque las obras públicas y de cons -

(9) *Problemas y Políticas de Empleo, Conferencia Internacional del Trabajo, 45a Reunión, Inf. VI, Ginebra 1960, p. 53.*

trucción emplean mucha mano de obra, de manera que su efecto directo sobre el empleo será importante, y además es posible llevarlo al máximo introduciendo en los pliegos condiciones que impidan la mecanización excesiva o que exijan que se utilice, por lo menos, determinado volumen de mano de obra.

En segundo lugar, el efecto multiplicador de las obras públicas y de construcción se considera en general satisfactorio, es decir que generalmente se estima que se trata de un sector estratégico, cuya revitalización puede dar un nuevo impulso al conjunto de la economía.

Por último, tienen la ventaja que permiten absorber en gran parte una mano de obra sin calificaciones especiales que puede encontrar en ellas un empleo provisional, en espera de que la recuperación económica le permita reincorporarse de manera más apropiada al circuito de la producción, aun que desde este punto de vista la organización de obras públicas no deja de tener ciertos peligros, ya que conviene velar porque los trabajos así emprendidos sean útiles (10), y además es preciso que el hecho de poder emplear en ellos mano de obra no especializada, no haga olvidar la necesidad de realizar un esfuerzo ulterior en favor de esos trabajadores, considerando que se trata de una solución de urgencia y que habrá que buscar otros remedios si la coyuntura no mejora rápidamente (11).

- Aumento de los gastos gubernamentales.- Estos aumentos deberán de efectuarse principalmente en determinado sector, con el objeto de que al inyectarse capacidad adquisitiva en la economía, el punto de contacto sea el que resulte más apropiado, de manera que se confíe esencialmente en el efecto estimulante del aumento global de los gastos públicos sobre ella.

(10) En general hay muchas posibilidades de que así sea: campaña contra los tugurios, y en general, mejoramiento de la vivienda, construcción de escuelas, hospitales, parques y campos de deportes y, en los distritos rurales, construcción de presas, carreteras o bonificación de tierras.

(11) Los Instrumentos de la Política del Empleo en Suiza, *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. LXII num. 2 Agosto de 1960, pp. 216-221.

Ahora cabe señalar que si bien el aumento de los gastos públicos va casi siempre acompañado de un déficit presupuestario, no es forzoso que así sea. Aun aplicando una política anticíclica, el mantenimiento del equilibrio presupuestario es perfectamente compatible con el estímulo de la demanda, ya que si se aumentan al mismo tiempo y en la misma medida los gastos y los ingresos presupuestarios, dada la progresividad de los impuestos sobre la renta, serán normalmente las personas con ingresos elevados las que soportarán la mayor parte de la nueva carga.

Esto acarrea un problema y es que en muchos casos sería necesario elevar los impuestos a muy altos niveles si se desease financiar por este medio y sin déficit presupuestario un aumento suficiente de la demanda gubernamental, que originarían dificultades, tanto en los planos económico y psicológico como en el político, que se oponen al aumento de los impuestos en períodos de retroceso económico.

Para terminar con los medios de acción directa de que dispone el Estado para hacer aumentar la demanda, fuerza matriz de la actividad económica y creadora, y por consiguiente, del empleo, tenemos:

- Los pedidos especiales.- En cierto momento las autoridades pueden desear, en particular, actuar directamente sin esperar a que la depresión se generalice en determinado sector de actividad en el cual advierte una disminución de la producción o en que es de esperar que se produzca porque los pedidos van escaseando (12). En tal caso el Estado o las administraciones locales podrán hacer pedidos especiales a fin de permitir al sector amenazado mantener un nivel de actividad suficiente para evitar el licenciamiento de personal y quizás de este modo evitar que se extienda la depresión que se iniciaba, mas no siendo estas medidas tan frecuentes como las de realización de obras públicas, por la razón de que los sectores sobre los cuales puede actuar el gobierno directamente están generalmente limitados por el carácter específico del consumo gubernamental; las autoridades no pueden hacer más pedidos que los destinados a satisfacer las necesidades de sus administraciones, de sus fuerzas armadas,

(12) En estos casos, puede ser que el problema no sea de orden cíclico, sino mas bien estructural, y que haya que tomar medidas del tipo de las que se examinan mas adelante.

de sus servicios públicos y, cuando lo permite la estructura político-económica, las de los sectores nacionalizados de la economía.

Como puede verse, en suma, son relativamente pocos - los medios de acción directa de que dispone el Estado, y su eficacia como se ha señalado depende de la importancia que - tenga el sector público en la economía nacional. Los medios que posee el Estado para actuar de manera indirecta son, en cambio, mucho más variados.

- Medios de acción indirecta del gobierno sobre la de - manda

Los medios de acción indirectos que puede utilizar el gobierno para estimular la demanda son bastantes, y muchos - de ellos bastante antiguos y conocidos. Por eso no vamos a explicarlos aquí con gran detalle, sino que dejaremos de lado las múltiples variantes que se han ideado, para hablar - principalmente de los aspectos originales de ciertas políticas recientes.

Hablando en términos generales se podría decir que es - tos medios de acción son de 3 clases:

- a) Medidas monetarias
- b) Medidas fiscales o parafiscales, y
- c) Medidas especiales relativas al comercio internacional (13).

Las medidas monetarias están seguramente entre las -

(13) En particular, no se hablara de medidas tales como las modificaciones de los tipos de cambio, las restricciones a - las importaciones, los incentivos especiales para las exportaciones, etc. que pueden ser tomadas para hacer aumentar la demanda extranjera de producción nacional o reducir la demanda nacional de producción extranjera y encaminarla hacia la - producción nacional. Algunas de estas medidas parecen mas - apropiadas para corregir los desajustes estructurales que pa - ra contrarrestar una insuficiencia ciclica de la demanda. - Por otra parte estas medidas deben ser tomadas con el concen - timiento de los demás países interesados, que de no ser así - podrían tomar represalias.

primeras a que han recurrido las autoridades para regularizar la actividad económica, y se les puede dividir en dos grandes grupos:

- 1.- Las relativas al crédito.
- 2.- Las relativas al tipo de cambio (13).

Las medidas relativas al crédito, en los períodos en que disminuye la actividad económica, consiste en ponerlo más al alcance de los interesados, ya sea rebajando el tipo de interés ya haciendo más flexibles las condiciones para su concesión. Estas medidas son, a su vez, de dos tipos: generales y selectivas.

Respecto a las primeras, son a las que más han recurrido las autoridades, y se las sigue aplicando en nuestros días.

Por lo general, las autoridades tratan de actuar, por medio del organismo central de crédito, sobre el nivel de actividad económica, aumentando o disminuyendo el tipo de descuento (o de redescuento) o recurriendo a la política del mercado libre.

Sin embargo, como los acontecimientos demostraron a partir de 1960 que, en la coyuntura de aquel entonces, las políticas tendientes a influir en el nivel de la actividad económica mediante la disminución o el aumento de los tipos de interés a corto plazo podían engendrar grandes desequilibrios, en el movimiento internacional de capitales, comprometiendo así indirectamente el restablecimiento mismo de la situación interior, en los últimos años se ha preferido tomar otras medidas. Por otra parte, cabe observar que si las medidas relativas al tipo de descuento acarrearán una reducción del tipo de interés exigido por la banca comercial por los préstamos que concede, con los posibles efectos favorables para las inversiones privadas, es igualmente posible actuar por otros medios en lo que se refiere a la ampliación del crédito y, por lo tanto, a la expansión de la demanda. Así, sucede, entre otras cosas, con la reducción de las reservas legales que se les exige a los bancos comerciales. Pero si bien todas estas medidas pueden facilitar la expansión general de la demanda, no permiten orientarla en sus detalles a fin de estimular más especialmente la que se dirige a los sectores económicos más perjudicados o amenazados, o que se consideran los más importantes para el mantenimiento de una actividad económica constante. Por eso, las medidas generales de política crediticia suelen completarse con-

medidas específicas que permiten un mejor control de la orientación de la demanda.

Las medidas específicas que pueden adoptarse son muchísimas y no se las podría examinar en su totalidad. Nos limitaremos a señalar dos sistemas de acción en campos que, por lo general, se consideran de primer orden para estimular la actividad económica. El primero es el del crédito al consumidor privado, facilitado por las ventas a plazos, y el otro el del crédito para la construcción y la vivienda. En efecto, en las ventas a plazos a veces no son ni el productor ni los intermediarios los que dan crédito, sino la banca comercial, y de ordinario las condiciones de concesión de este crédito están determinadas mediante una reglamentación oficial. De este modo pueden modificarse la duración del crédito otorgado y el importe mínimo del pago inicial, lo que evidentemente influye de manera directa sobre la demanda, puesto que según las facilidades de pago más o menos grandes que se concedan puede llegarse a capas más o menos numerosas de compradores en potencia (14).

- Medidas fiscales y parafiscales (15).

Estas medidas constituyen para los gobiernos un excelente medio para actuar sobre la economía. Por la importancia creciente de las sumas que recauda y cuya forma de utilización decide el gobierno, como ya hemos visto, está en condiciones de actuar directamente sobre el volumen y la orientación de una parte de la demanda nacional. Pero además, tomando medidas fiscales puede influir eficazmente en el volumen y la orientación de la demanda privada. Esta actuación puede ser de carácter indiferenciado o selectivo.

El gobierno puede actuar de manera indiferenciada o global, aumentando los recursos puestos a disposición de los agentes económicos. Este aumento puede revestir los dos aspectos que a continuación se examinan:

(14) Fondo Monetario Internacional: Annual Report 1961 (Washington) p. 67.

(15) Entre las medidas parafiscales se incluyen las que se refieren, especialmente, a los descuentos con fines sociales que por su naturaleza y sus consecuencias sobre el comportamiento económico no se diferencian mucho de las medidas fiscales propiamente dichas.

a) Un aspecto negativo, que es el más frecuente. El gobierno reduce sus descuentos previos, sin que ello quiera decir que reduce al mismo tiempo sus gastos (en cuyo caso se producirá o bien un déficit presupuestario, o bien una reducción de los ahorros del gobierno). Por otra parte, cabe observar que, independientemente de toda medida anticíclica de reducción de la tasa de impuestos, la reducción de la actividad económica tiene normalmente que acarrear una reducción de los ingresos del gobierno, que obtendrá menos dinero de los contribuyentes. En este sentido, pudiera decirse que existe un mecanismo de estabilización automática de la coyuntura.

b) Un aspecto positivo, el cual consiste en que el gobierno, en lugar de sacar menos dinero a los consumidores, les da más. Esto suele traducirse por un aumento de los ingresos de transferencia y especialmente de los subsidios pagados a los desempleados; en tal caso se combinan la finalidad social de la operación y el fomento de la eficacia de la economía (16).

Los sistemas de seguridad social, y en particular los de subsidios de desempleo, desempeñan hasta cierto punto un papel de estabilizadores internos y automáticos de la demanda, pero es posible reforzar deliberadamente su acción a este respecto. De este modo, la reducción temporal de las cotizaciones de seguridad social (sin disminución de las prestaciones) podría constituir una medida contra el desempleo debido a la insuficiencia de la demanda, puesto que permitiría a los asegurados gastar más; también se podrían aumentar las prestaciones (sin aumento de las cotizaciones), para que los beneficiarios pudieran gastar más, y sería igualmente posible combinar ambos métodos. No obstante, el segundo método (el aumento temporal de las prestaciones) puede crear una dificultad: tal vez la gente no comprendería por que el aumento de ellas concedido en un período de recesión no ha de mantenerse cuando se vuelve a la prosperidad. Es probable que ambas clases de medidas impliquen tener que poner a disposición de la seguridad social nuevos recursos, probablemente mediante subvenciones del gobierno, pero es posible preveer un sistema con arreglo al cual se aplicasen tasas de

(16) Como ej. está Bélgica que en 1958, aumentó el importe de los subsidios de desempleo, así como el de las pensiones y las asignaciones familiares, a fin de sostener la demanda de bienes de consumo.

cotización más elevadas durante los períodos de prosperidad, que contribuirán entonces a moderar la demanda y que compensarían las tasas más bajas aplicadas durante la recesión, cuando se quiere estimular la demanda.

Por último en lo que toca a estas medidas, podemos decir que el gobierno puede también tratar de actuar en forma selectiva, fomentando la revitalización de los sectores más perjudicados o que más pueden facilitar la reanudación de la actividad económica. Estas medidas son relativamente variadas y entre las destinadas a favorecer la revigorización de sectores seriamente perjudicados por la recesión pueden citarse decisiones tan diversas como, la de reducir los impuestos sobre entradas al cinematógrafo y los utensilios domésticos, los impuestos sobre los automóviles etc. Pero es más frecuente que los gobiernos traten de dar nuevo vigor a la economía fomentando las inversiones. El sistema más habitual, en este caso, es autorizar una amortización más rápida para las inversiones que ven con agrado las autoridades.

Hasta aquí hemos hecho una reseña, aunque muy incompleta, de algunas de las disposiciones que pueden tomar los gobiernos para mitigar los efectos de las depresiones económicas en el empleo sosteniendo la demanda.

Sin embargo, no es seguro que tales medidas consigan en todas las circunstancias resultados absolutamente satisfactorios, pues no siempre pueden ser evitadas las declinaciones temporales de la demanda, y por otra parte el desempleo puede no deberse a esas declinaciones, sino tener otras causas, especialmente la imposibilidad de material para producir, debido, por ejemplo, a las condiciones meteorológicas o razones de fuerza mayor.

Por eso conviene adoptar medidas que completen las destinadas a sostener la demanda y que permitan atenuar las repercusiones en el empleo de las fluctuaciones que no se pudieran eliminar y que están ligadas al ciclo estacional y a las fluctuaciones residuales de la demanda.

Entre las medidas para combatir las ligadas al ciclo estacional, tenemos como ya se ha señalado anteriormente que los períodos de inactividad estacional en una rama de la economía pueden corresponder a períodos de actividad en otra, y que un trabajador, cambiando de ocupación, puede escapar a las consecuencias de las estaciones muertas de cada uno de sus dos empleos considerados por separado. Uno de los reme-

dios del desempleo estacional consiste precisamente en fomentar esas actividades estacionales complementarias para asegurar a los trabajadores el empleo durante todo el año.

A veces en el seno de una empresa también se puede hacer esta clase de distribución de las actividades en el tiempo. Así, por ejemplo, cuando las fluctuaciones estacionales derivan de la irregularidad del suministro de materias primas, durante el período en que el suministro es mayor pueden no efectuarse más que determinadas operaciones mínimas de conservación (por ejemplo la condensación de la leche), dejando las operaciones de transformación (la fabricación de alimentos para niños) para las épocas en que la escasez de materias primas no permitiría seguir empleando a los trabajadores a jornada completa o mantener al personal en su totalidad.

Claro está que este sistema implica para la empresa conservar existencias de productos semielaborados o de productos terminados, según las estaciones, lo cual hasta cierto punto puede elevar los costos, de manera que la introducción de formas apropiadas de crédito puede hacer más frecuente la utilización de este método de estabilización estacional del empleo.

Ahora si las fluctuaciones cíclicas residuales de la demanda persisten el gobierno puede prestar apoyo de diversas maneras:

a) En primer lugar (y es indudablemente la forma menos onerosa para la hacienda pública), puede conceder créditos especiales, en condiciones favorables, para financiar el almacenamiento de existencias o los gastos que acarrearán otras medidas aprobadas.

b) Liberar de impuestos las ganancias que se retengan a fin de constituir las reservas monetarias destinadas al financiamiento de las existencias almacenadas o de la prosecución de los trabajos en períodos de crisis, o a cubrir los costos de la estabilización de los salarios, no pudiéndose entonces utilizar los fondos sino cuando el gobierno decide que la coyuntura lo justifica.

c) Por último (y esto sería lo más generoso), puede aportar directamente una contribución a esos fondos de estabilización del empleo, o incluso conceder subvenciones directas a las firmas perjudicadas por la recesión a condición de que se mantenga la empresa en actividad a un nivel normal de

empleo y no se licencie personal.

Todo esto puede parecer bastante normal, si existen subsidios por desempleo, pues el gobierno los habría tenido que desembolsar; siendo así, es natural que serán entonces las autoridades quienes tendrán que tomar las medidas necesarias para que a las sumas así reunidas o pagadas no se les de otro destino y para que se las utilice con la máxima eficacia.

Veamos el problema desde este punto de vista. Ya sea que el gobierno pague directamente las subvenciones a las empresas o que se les paguen por intermedio de las cajas de estabilización del empleo, paritarias o no, en que participe el Estado, el funcionamiento de este mecanismo sólo se puede concebir de dos maneras.

En la primera, la empresa mantendría su ritmo de producción normal, de manera que produciría con miras al almacenamiento de existencias, lo cual supone, en primer lugar, que el producto sea almacenable y, después, que haya posibilidades de vender más adelante las existencias así acumuladas. Pero es de temer, que, si el procedimiento llega a generalizarse, esas existencias almacenadas pesen sobre los mercados y sean precisamente un obstáculo para la eventual recuperación económica. Este peligro es tanto más grave cuanto que, si se mantiene un ritmo de producción normal, las existencias almacenadas sólo podrán ser ulteriormente reabsorbidas si la demanda, por el momento deprimida, no sólo vuelve a su nivel anterior para el producto de que se trata, sino que supera ese nivel. Además, se corre el riesgo de que en el momento de la recuperación, el producto del que se han acumulado existencias haya pasado de moda.

En la segunda, que parece preferible, se dejará que la actividad de la empresa disminuya, adaptándose a la declinación de la demanda. Las subvenciones pagadas a la empresa tendrán por única finalidad hacer que ésta conserve su personal, incluso subempleado, pagándole un salario apropiado, aunque ligeramente al que correspondería a un trabajo normal. Esto presenta ventajas para las tres partes interesadas: primero para el asalariado, que obtendría ingresos notablemente superiores al subsidio de desempleo, luego para el empleador que podría conservar, con menos gastos, a los trabajadores que cree ha de volver a necesitar pronto, y por último para el gobierno, que así vería reducirse el número de los desempleados.

Por otra parte, no sería indispensable que el Estado pagase íntegramente, en forma de subvención, la diferencia entre el salario efectivamente pagado a los trabajadores y el salario reducido que estaría justificado, desde el punto de vista del empleador, por la actividad menos que normal de la empresa. Como también para el empresario presenta una ventaja este estado de cosas (la seguridad de conservar a su personal para cuando aumenten las actividades), parece normal que corra a su cargo una parte de ese salario no justificado por una producción que percibe del obrero. El costo de la operación será, pues menor para el gobierno de lo que parecería a primera vista, sobre todo si se tiene en cuenta que una parte del desembolso podría, de todas maneras, haber tenido que ser hecha como contribución del gobierno a las prestaciones de desempleo o a la asistencia social.

Este sacrificio que impone la aplicación de tal sistema tanto a los empleadores como a los asalariados constituirá por sí mismo una garantía contra posibles excesos; si al empresario le cuesta dinero no conservará personal inútil cuando la producción y las ganancias ya se han reducido, a menos que crea que podrá volver a utilizar a ese personal en breve plazo, y el trabajador, cuyo salario de todas maneras se reducirá, no permanecerá inactivo en una empresa si existen en otro lugar posibilidades de empleo en su profesión que le permitirían cobrar la totalidad de su salario. Por otra parte, el gobierno podría no conceder la subvención hasta después de haberse cerciorado por medio de los servicios del trabajo de que no existen tales posibilidades de empleo y de que toda la industria está experimentando las repercusiones de una depresión achacable a la coyuntura. Además, los servicios económicos tendrán que asegurarse en lo posible de que se trata efectivamente de un fenómeno de corta duración y no de un cambio estructural que atañe al conjunto de la industria de manera permanente, porque si así fuera la inmovilización del personal en actividades sin porvenir sería un derroche.

Una vez establecidas las medidas directas o indirectas propiciadas por el sector público, trataremos brevemente las disposiciones que pueden tomar los empleadores y los sindicatos para resolver los problemas del desempleo cíclico estacional, teniendo tales medidas, como es natural, a limitarse a las personas y empleos de la negociación de que se trata, esto es, la fábrica, la empresa, la industria o la profesión respectivas, ya que son innumerables los problemas de adaptación que se crean en los lugares de trabajo como conse

cuencia de los cambios de la demanda, pudiendo de esta manera llegar a soluciones mas concretas por el pleno y detallado conocimiento de la situación local y por haber sido decididas de común acuerdo.

En la 45a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 1961, la Comisión del Empleo llegó a la conclusión siguiente:

"Sería deseable que los empleadores y los trabajadores y sus organizaciones hicieran todo lo que estuviera a su alcance para promover la realización y el mantenimiento de un pleno y productivo empleo, y que se esfuercen sobre todo por:

- 1) *consultarse entre si, y cuando sea necesario consultar a las autoridades públicas competentes, con la mayor antelación posible, con objeto de poner en práctica acuerdos satisfactorios para todos encaminados a hacer frente a los cambios en la situación del empleo;*
- 2) *estudiar las tendencias de la evolución de la economía y del empleo y proponer en momento oportuno todas las medidas por parte de los gobiernos, así como por parte de las empresas industriales públicas y privadas, que puedan proteger los intereses, la seguridad y las oportunidades de empleo de los trabajadores.*
- 3) *promover políticas de salarios y ventajas sociales que estén en armonía con los objetivos del pleno empleo y del desarrollo económico (17).*

Algunas de estas medidas contribuyen a dar mayor estabilidad en los empleos existentes o a compensar a los trabajadores por el tiempo que pierdan al quedar desempleados, siendo particularmente eficaces por lo que se refiere a los problemas de empleo vinculados a las fluctuaciones económicas.

Entre ellas contamos con, la diversificación de los -

(17) Conferencia Internacional del Trabajo, 45a Reunión Ginebra 1961: Actas (O.I.T. Ginebra 1962) apendice IX Informe de la Comisión del Empleo. p. 840.

productos para poder producir coordinadamente diferentes artículos, la reducción de la jornada de trabajo y la repartición de las tareas entre los trabajadores.

Aunque la reducción esporádica de las horas de trabajo no es satisfactoria en algunos sectores, es perfectamente razonable que una colectividad que disfruta de las ventajas del progreso técnico decida aprovechar parte de las ventajas del aumento de la productividad en forma de una reducción de las horas normales de trabajo. La reducción de la jornada de trabajo en momentos en que los cambios técnicos son especialmente rápidos puede disminuir los trastornos de la economía y los desplazamientos de los trabajadores y aquí la negociación colectiva es evidentemente, en gran número de países el principal procedimiento para lograrlo.

Después de haber examinado aisladamente las diversas posibilidades que se ofrecen, se tratará a continuación de evaluar en forma global esas posibilidades, consideradas dentro de una política general y examinando entre otras cosas, en que condiciones pueden ser eficaces las disposiciones que se tomen.

No cabe duda de que el estímulo de la actividad económica mediante el desarrollo de la demanda, que es a lo que conduce la gran mayoría de los medios de acción de que acabamos de hablar, tiende a elevar el nivel del empleo. Pero la utilización de los instrumentos que hemos examinado no deja de presentar dificultades e incluso peligros. En efecto, se corre el riesgo de que al querer llevar la actividad a un nivel correspondiente al pleno empleo se provoquen presiones inflacionistas cuyos efectos serán nefastos tanto en el plano interno como en el externo. Ciertamente es, sin embargo, que a juicio de algunos observadores ha habido gobiernos que se han mostrado dispuestos a modificar con demasiada rapidez su política de expansión económica, en cuanto aparecieron difi-

cultades de balanza de pagos en el horizonte (18).

En realidad, un factor importante en este caso, en las economías en que la fijación de los salarios y de los precios no está en manos de las autoridades, es el comportamiento de los salarios. Existen dos razones por las cuales una política de expansión puede ir ligada en cierta forma con la elevación de los salarios monetarios. La primera es que esa política de expansión puede tener por consecuencia un alza de los precios y del costo de la vida (19). La segunda es que, en la medida en que esta política se ve coronada por el éxito, la elevación del nivel de la actividad económica llevará consigo un aumento de la demanda de mano de obra y la consolidación de la situación de los trabajadores y de los sindicatos en el mercado del empleo. Si los salarios aumentan con suficiente rapidez para que los costos se eleven considerablemente y de ello resulte una presión que determine un alza de precios mientras sigue existiendo un desempleo relativamente importante, las dificultades (tanto interiores como exteriores) para proseguir la expansión hasta un punto en que todo el desempleo atribuible a la escasez de la demanda quede absorbido serán seguramente mayores-

(18) A este respecto, no cabe duda de que la importancia de las reservas de haberes líquidos internacionales de que puede disponer un país constituye un factor decisivo para la determinación de la actitud que ha de tomarse. Así sucede, particularmente, cuando se decide recurrir al sistema del déficit presupuestario sistemático para revigorar una economía, ya que uno de los peligros que con él se corre es el del rápido aumento de la deuda exterior.

(19) Claro está que mientras no se llega al pleno empleo (y siempre que no existan impedimentos u otras razones estructurales que bloqueen la producción) existe en principio cierta elasticidad de la oferta, es decir, que ésta reacciona positivamente al aumento de la demanda con un aumento de las cantidades producidas. Pero hay dos factores que hacen que eventualmente se eleven los precios; en primer lugar, el tiempo necesario para la reacción de la oferta; en segundo lugar que los productos objeto de la nueva demanda no son necesariamente aquellos para los cuales existe en la economía una capacidad de producción no utilizada. Vemos así toda la importancia de las políticas selectivas, que si están basadas en un buen análisis de la economía permiten evitar o frenar un proceso de alza acumulativa de los precios que pueden entorpecer el buen funcionamiento y el crecimiento de la economía.

de lo que hubieran sido, si en circunstancias idénticas, los salarios se hubieran elevado con mayor lentitud. Pero no es probable que se acepte que se ponga freno al alza de los salarios de no ser en el marco de una política general de ingresos que se considera satisfactoria en su conjunto y como un elemento de la misma. Las posibilidades de impedir o de eliminar rápidamente el desempleo cíclico parecen depender en gran medida, por lo menos en ciertos países, de lo que pueda hacerse para determinar y aplicar una política de ingresos apropiada y aceptable para todos.

Ahora bien los riesgos de desequilibrio externo se hallan en gran medida vinculados a los riesgos de desequilibrio interior. En efecto, el desequilibrio externo, que se traduce en un desarrollo de las importaciones que acompaña a la reanudación de la actividad sin que aumenten las exportaciones al mismo ritmo, puede tener dos causas. Por un lado, e incluso independientemente de toda alza de precios, el desarrollo de la renta nacional hará que el volumen de las importaciones tienda a aumentar; este efecto será evidentemente variable según la naturaleza de los sectores que más desarrollo adquieran en la economía y, en consecuencia, según la actividad que se haya decidido revitalizar. Pero, por otra parte, se ha visto que la revigorización de la actividad económica podía degenerar rápidamente en un proceso de alza acumulativa de los precios si no se tomaban precauciones. En tal caso, las exportaciones se verán desfavorecidas si el tipo de cambio es fijo, y las importaciones tenderán a ser alentadas todavía más al encarecer los productos competidores nacionales, de manera que se irá hacia un desequilibrio duradero de la balanza de pagos que será difícil corregir sin un penoso reajuste del tipo de cambio o sin una política de deflación que hará renunciar temporalmente al pleno empleo.

Por otra parte, es evidente que si, en principio, mientras no se haya logrado el pleno empleo, se puede hacer crecer el consumo y las inversiones a la vez, a partir del momento en que se consigue el pleno empleo ya no se puede aumentar la parte relativa del uno si no es en detrimento de la parte relativa de las otras. Por consiguiente, desde el momento en que se trata de reanimar la actividad económica en declinación hay que tener presente la relación que se desea mantener entre el consumo y las inversiones, relación que a su vez depende del ritmo de crecimiento a largo plazo que se desee, el cual debe reflejar la preferencia (a menudo implícita) de la colectividad. Es decir, que las preocupa -

ciones estructurales, ya no puedan dejarse de lado cuando se trata de los problemas cíclicos del empleo.

Vemos pues, que la elección de las medidas que se van a adoptar debe ser objeto de estudios minuciosos. Sólo después de haber examinado detenidamente la situación particular de cada economía nacional, como se mencionó anteriormente, se puede abogar por una u otro tipo de medidas, no habiendo una solución universal y para todos los momentos.

Pero sean cuales fueren las dificultades con que se tropiece y las decisiones que hayan de tomarse, es evidente que cuanto más pronto se trate de remediar los efectos nefastos de las fluctuaciones cíclicas menos radicales y profundas tendrán que ser las medidas que deban adaptarse, por lo que enseguida se sugieren estas dos reglas:

a) "La acción no debe ser improvisada. Las medidas que haya que tomar para hacer frente a las recesiones, aun que sean de escasa amplitud, deben de estar previstas de antemano, de manera que no haya que hacer más que ponerlas en práctica. Porque lo cierto es que no existe un sistema especial que permita a las autoridades aplicar inmediatamente las medidas necesarias para combatir un debilitamiento de la actividad, los procedimientos normales de intervención del poder público suponen demoras inevitables que permitirían que la situación empeorase hasta tal punto que las medidas en un principio previstas serían ineficaces (20). Para todas las cuestiones presupuestarias, en particular, a menudo es indispensable la autorización previa del parlamento, lo cual implica que generalmente no se puede aplicar las medidas fiscales ni se puede pasar de los créditos asignados en el presupuesto sino tras cierto tiempo, que no se puede ser nunca de menos de varias semanas. Convendría, pues que los gobiernos contasen con medios para intervenir rápidamente, a corto plazo, de manera adecuada a cada situación, sin que ello vaya en detrimento del equilibrio de los poderes."

b) "La acción no debe ser tardía. En estas condiciones, es indispensable que las autoridades puedan descubrir inmediatamente las recesiones cíclicas, así como sus caracte

(20) Naciones Unidas, Comisión Económica para Europa: *Economic Survey of Europe in 1959* (Ginebra, 1960; núm. de venta: 60. II E.1.), capítulo V, pág. 21.

rísticas específicas: causas, sectores perjudicados o amenazados, consecuencias probables, etc. Por consiguiente, conviene que las autoridades dediquen gran atención a la previsión y al análisis de la coyuntura. Deberán seguir constantemente la evolución de los diferentes índices estadísticos y de otras clases que permitan advertir las tendencias de la economía y descubrir inmediatamente las debilidades que puedan manifestarse. Pero, sobre todo, convendría establecer tales índices, en los casos en que no existen o son insuficientes, y de todas maneras perfeccionar incesantemente los métodos de análisis y previsiones económicas, a fin de estar en condiciones de intervenir rápidamente, que es la condición primordial de la eficacia.

Continuando con la temática expuesta al principio de este inciso, nos encontramos en seguida con la desocupación originada por los cambios en la estructura y en la tecnología de la producción y cuyo primer exponente es el DESEM PLEO TECNOLÓGICO, el cual es causado por un cambio en las técnicas de producción en las que se sustituye capital por trabajo, combinación que ahorra mucha mano de obra no especializada y de ordinario hace aumentar notablemente la escala óptima de producción, pero derivando a su vez en un problema más grave que es; el

DESEMPEÑO ESTRUCTURAL. - basado en mutaciones importantes y a largo plazo que pueden deberse a cambios de las necesidades (que se reflejan en la demanda del mercado o en los planes de producción) o a cambios de la estructura de la oferta, debido, por ejemplo, al agotamiento de determinados recursos naturales, al descubrimiento de nuevos recursos o como ya mencionamos a cambios tecnológicos, teniendo estas alteraciones un efecto sustancial en toda la economía (21).

Desde el punto de vista del empleo, la principal consecuencia de los cambios estructurales (22) es la redistribución

(21) Se puede decir también que el desempleo estructural es el resultado de un cambio en la producción, causado por una alteración de las condiciones de la demanda (de producto), que a su vez es provocado por un exceso de bienes y que es superior a su consumo.

(22) Se hallará un examen más detallado y una clasificación de los cambios estructurales en O.I.T. Desempleo y cambios de Estructura. Op. cit. cap. I.

bución de la mano de obra interesada. A menudo los trabajadores que hacen ciertos trabajos empiezan a resultar superfluos, aunque a veces puedan seguir ejerciendo su antiguo oficio si cambian de residencia, o puedan seguir trabajando en su antigua empresa, o por lo menos habitando en el mismo lugar, si cambian de profesión. La existencia real de estas posibilidades dependerá del efecto combinado de tres factores:

- a) la importancia de las repercusiones del propio cambio estructural en el empleo, medida por el aumento de la productividad y por las modificaciones necesarias en las calificaciones de los trabajadores
- b) el número de nuevas posibilidades de empleo que aparezcan en otras partes, y que dependerá fundamentalmente del índice de desarrollo de la economía en su conjunto;
- c) el grado de movilidad profesional y geográfica de la fuerza de trabajo, factor que a su vez dependerá parcialmente de la organización del mercado del empleo.

En la práctica, se debe dar gran importancia a la interdependencia de estos tres proveídos. Por ejemplo, la rápida sucesión de cambios tecnológicos que provocan repentinos e importantes licenciamientos de trabajadores en zonas de extensión relativamente reducida (fenómeno frecuente en el caso de la automatización) (23) no origina necesariamente y por sí misma problemas graves de mano de obra excedente cuando es elevado el índice de desarrollo de la economía y es grande la movilidad de la mano de obra. Pero si tanto el índice de desarrollo económico como la movilidad de la mano de obra son reducidos, la automatización puede llevar fácilmente al desempleo (o al subempleo, cuando el mercado del empleo desempeña únicamente un papel limitado). Si el índice de desarrollo de la economía, determinado por la demanda en el mercado o por los objetivos de los planes centrales, es elevado y reducida la movilidad, de la mano de obra, la automatización también puede acarrear la aparición de importantes excedentes de ella, aunque al mismo tiempo se pueda registrar cierta escasez de empleo en determinadas regiones-

(23) *Manpower Report of the President, A Report on Manpower-Requirement Resources, Utilization and Training* (Washington-1963) p. 73.

o profesiones, porque no pueden o no quieren cambiar de residencia. En cambio, aunque sea grande la movilidad de la mano de obra (debido al alto nivel general de enseñanza o a la existencia de sistemas eficaces de formación profesional o de medidas que fomenten la movilidad geográfica), esto no bastará para evitar graves consecuencias en materia de empleo cuando la producción no alcanza un nivel que permita compensar el efecto combinado del aumento de la productividad y del crecimiento de la población activa potencial.

De esto se deriva que el país en que coincidan, una rápida evolución técnica que entraña una considerable modificación en la naturaleza de las calificaciones necesarias, un reducido índice de aumento de la demanda y un rápido crecimiento de la población activa potencial tendrá que resolver, con toda seguridad, graves problemas de empleo.

Así pues, es innegable que algunas de las modificaciones de estructuras son nefastas, como ocurre, por ejemplo, con el cierre de minas a consecuencia del agotamiento de los yacimientos que se explotaban, con el cierre de mercados o de fuentes de aprovisionamiento debido a cambios de orientación en la política comercial, etc. No obstante, la evolución estructural es por lo general beneficiosa para el conjunto de la comunidad, y así ocurre especialmente en el caso de dos de las mas constantes causas de la evolución estructural: el progreso técnico y, en términos mas generales, la aparición de nuevas actividades vinculadas con el dinamismo de la economía. En efecto, en estas circunstancias la evolución de las estructuras puede considerarse como la condición "*sine qua non*" del progreso; ninguna economía puede desarrollarse sin perfeccionar su mecanismo de producción, sin reemplazar antiguas técnicas por otras mas eficaces y sin una mejor adaptación a las nuevas condiciones de la demanda y a las modificaciones que se pueden producir en lo que atañe a las fuentes y a la calidad de las materias primas.

Sin embargo, aunque las modificaciones estructurales son por lo general beneficiosas para el conjunto de la colectividad, pueden perjudicar algunos intereses particulares; por ejemplo, la evolución técnica puede condenar a ciertas ramas de actividad si se producen nuevos artículos mas baratos o que se presenten otras ventajas en comparación con los antiguos productos, o bien la competencia extranjera puede suministrar a menor precio productos que antes se fabricaban en el país, en cuyo caso los consumidores resultarán beneficiados, pero los productores nacionales saldrán muy perjudi-

cados y hasta quizá tendran que abandonar su actividad anterior, por lo que, la evolución estructural plantea serios problemas en lo que se refiere a los trabajadores directamente interesados, ya por la supresión de algunos empleos o por que las calificaciones necesarias para el ejercicio de determinadas profesiones se modifiquen de tal manera que sea forzoso la reclasificación o la readaptación de los trabajadores. Por consiguiente, es preciso tomar medidas para ayudarlos a que se readapten de manera satisfactoria, respondiendo así a una preocupación tanto de equidad como de eficacia económica (24).

Responden a razones de equidad, en primer lugar, porque parece justo que la sociedad, que en general obtiene beneficios de la evolución estructural, no deje que una pequeña parte de sus miembros soporten por sí solos la carga de las transformaciones que la benefician.

Responden también a una razón de eficacia por dos motivos. En primer lugar, porque los beneficios que la sociedad puede obtener de la evolución estructural pueden quedar contrarrestados, o hasta más que contrarrestados, si los trabajadores que pierden su empleo no encuentran rápidamente un empleo productivo, y en segundo lugar, porque los individuos y los grupos cuyos intereses están amenazados por los cambios de estructura tienden a oponerse a la modificación de la situación que habría de perjudicarlos. Como consecuencia si no se impide la evolución, por lo menos se retrasará. Ahora bien, el mejor medio de hacer desaparecer las resistencias es disipar los temores de los que ven amenazados sus medios de existencia, tomando medidas que faciliten su adaptación rápida a las modificaciones del mecanismo de producción o, si esto no es posible, organizando un sistema de medidas de compensación que haga que todos saquen provecho del progreso de la economía y soporten en común los costos. Veamos ahora lo que hay que hacer para lograr esto.

Evidentemente, los problemas de ajuste estructural de la mano de obra son mucho más fáciles de resolver cuando los niveles del empleo y de la demanda de mano de obra son elevados que cuando son bajos. El trabajador que ha perdido su empleo no se mostrará muy interesado por recibir nueva forma

(24) *Desempleo y Cambios de Estructura op. cit. p. 3 y 4.*

ción profesional o una ayuda que le permita instalarse en otra región si no existen posibilidades de empleo en su nuevo oficio o en el resto del país. Además, un índice de desarrollo suficiente y un alto nivel general de empleo son condiciones básicas para que entre eficazmente en juego la movilidad espontánea de la mano de obra, siendo preciso que las medidas adoptadas para asegurar un ritmo adecuado de crecimiento económico vayan acompañadas de medidas de carácter más específico, destinadas a solucionar problemas particulares de ajuste (25).

Estas medidas, para mayor claridad de exposición, pueden clasificarse en dos grupos: medidas preventivas, adoptadas pensando en el futuro y con las que se trata de evitar que los cambios estructurales produzcan perjuicios, y medidas correctivas adoptadas cuando la evolución estructural, a pesar de las previsiones y de las precauciones tomadas, resulta perjudicial para ciertas categorías de trabajadores (26).

Las medidas que las autoridades competentes pueden tomar por adelantado para evitar que se creen penosos problemas de desajuste estructural entre la mano de obra y las oportunidades de empleo son muchas y muy diferentes. Implican un doble esfuerzo: en primer lugar, el esfuerzo de previsión de las actividades que habrán de desarrollarse, de las que, por el contrario, habrán de reducirse y del número de trabajadores necesario en las diversas especialidades para que la economía pueda desarrollarse sin dificultades y al ritmo deseado; en segundo lugar, el esfuerzo de formación profesional, que permitirá satisfacer las diversas necesidades previstas.

(25) *ibidem* cap. II.

(26) En realidad muchas de las medidas descritas a continuación bajo la denominación genérica de (medidas correctivas) no tienen por que aplicarse necesariamente después de que se hayan advertido los efectos perjudiciales para ciertas categorías de trabajadores: con frecuencia bastará que se advierta la amenaza de consecuencias perjudiciales, y es conveniente que, siempre que ello sea posible, se las aplique a título preventivo. Sin embargo, no dejan de ser medidas correctivas puesto que tienden a remediar las consecuencias desfavorables de una situación de hecho ya existente.

La previsión en este particular es cosa evidentemente complicada y un tanto aventurada. Es menos hipotética en las economías de planificación centralizada, donde el desarrollo está condicionado por decisiones explícitas. Pero incluso en estos casos deben modificarse muchas veces los planes, y si no se lo hace se podrán rebasar o, por el contrario, no alcanzar los objetivos. El cumplimiento del plan depende de cierto número de factores aleatorios, y es excepcional que los resultados se ajusten exactamente (si es que llegan a ajustarse) a las previsiones; en todo caso, es difícil prever las posibilidades de nuevas tecnologías que aun se están ensayando y aun más difícil prever las consecuencias de los descubrimientos técnicos futuros. En consecuencia, siempre debe dejarse cierto margen de ajuste. Sin embargo, a menudo es posible prever en términos generales la evolución de la importancia relativa de diversos sectores, e incluso de las ramas de actividad durante varios años; los cambios de orientación de la demanda del aumento de los ingresos per cápita y de la modificación de la estructura demográfica de una sociedad determinada obedecen a constantes que es posible establecer por medio de estudios especiales y, de la misma manera, la evolución futura de la técnica también es muchas veces previsible con algunos años de anticipación, porque siempre existe un período intermedio de cierta importancia entre el invento y su aplicación práctica en la industria, y también se pueden prever algunas de las modificaciones importantes de la orientación de la producción que tienen su origen en uniones aduaneras o en medidas políticas, como un desarme concentrado y en masa, y se pueden estudiar las consecuencias de estas modificaciones en las necesidades de mano de obra.

Sin duda alguna, todas estas previsiones son relativamente aleatorias. Pero, pese a ello, permiten determinar, en muchos casos con bastante aproximación, el número de trabajadores necesario en los diversos sectores y en los diversos niveles de calificación, siendo preciso además incitar a los futuros trabajadores a adquirir la formación necesaria y darles los medios que les permitan adquirirla efectivamente, por lo que en materia de educación y formación deben tomarse tres tipos de medidas:

- a) en primer lugar, las medidas de publicidad, para dar a conocer las profesiones de porvenir e impedir que un número demasiado grande de jóvenes emprenda caminos que la evolución ha de cerrar, por ignorancia de las perspectivas de desarrollo futuro (el nivel de las remuneraciones propuestas pue-

- de constituir a este respecto un poderoso instrumento de orientación);
- b) en segundo lugar, y generalmente combinadas con las medidas de publicidad, las medidas de orientación profesional, para utilizar mejor las aptitudes de cada individuo;
 - c) por último, las medidas de organización, basadas en las indicaciones que proporcionan las previsiones, de un sistema y medios de enseñanza técnica y formación profesional adecuados.

No obstante, como ya se subrayó anteriormente, las previsiones son hasta cierto punto aleatorias, por grandes que sean el cuidado con que se las elabore y los progresos que puedan hacerse en su técnica propia. El accidente de carácter político (creación de un mercado común, disolución de una unión aduanera, suspensión o iniciación de una política de armamentos, desarrollo deliberado de la industria pesada o de la producción de bienes de consumo, etc) o técnico (innovación importante e inesperada que revoluciona las condiciones de producción, por ejemplo) debe ser, si no previsto en el sentido estricto de la palabra, por lo menos considerado como una posibilidad, a fin de moderar sus repercusiones en la situación de la mano de obra. Para esto conviene que los trabajadores, en el período de formación, no sólo reciban una formación especializada avanzada, sino también una formación completa que les proporcione bases sólidas, polivalentes, a partir de las cuales puedan, si es necesario, adquirir fácilmente nuevas clasificaciones más adecuadas a las circunstancias que puedan surgir inopinadamente. La prolongación del período de enseñanza obligatoria y la orientación de la enseñanza general en esta dirección son medios por los que se puede dar más flexibilidad a la mano de obra.

Cuando los hechos desmienten las previsiones sobre necesidades de mano de obra, o si pese a las medidas preventivas que hayan podido tomarse se produce un desajuste de cierta duración entre la oferta y la demanda de empleo, tanto por lo que se refiere al número de trabajadores como a sus calificaciones, las autoridades competentes deben tomar las medidas correctivas necesarias para que se efectúe en las mejores condiciones posibles el nuevo empleo de los trabajadores y, si es necesario, la readaptación de aquellos que tropiecen con dificultades para conservar su puesto o encontrar uno nuevo.

Para facilitar la exposición, estas medidas pueden ser clasificadas en tres grupos:

- a) medidas destinadas a proporcionar los empleos necesarios sin que la mano de obra se vea obligada a cambiar de lugar, muchas de las cuales implican la adquisición por los trabajadores de una nueva formación;
- b) medidas que tienden a atraer a la mano de obra sin empleo a regiones o localidades donde existen posibilidades, en la misma profesión o en otra, a condición de que existan medios para adquirir una nueva calificación, y
- c) medidas de carácter puramente social, que tienden a resolver o atenuar las dificultades con que pueden tropezar las personas a quienes no se puede re clasificar profesionalmente en virtud de cualquiera de las medidas antes citadas (27).

Respecto a la enunciada en el inciso "a", podemos decir que casi todos los países industrializados han tomado medidas para que los trabajadores de profesiones condenadas por la evolución técnica o, más generalmente, por la evolución estructural puedan pasar a desempeñar profesiones con las que estén seguros de encontrar, en su mismo lugar de residencia, un trabajo estable y productivo. Evidentemente, las medidas que a este respecto se han tomado son muchas y muy diferentes.

Esta preferencia generalizada de los gobiernos por el fomento de la movilidad profesional de los trabajadores se explica porque siempre que es posible redistribuir la mano de obra sin que ésta tenga que trasladarse a otro lugar se evitan, por una parte, los inconvenientes de orden psicológico y sociológico que entraña el desarraigo del trabajador y de su familia, y, por otra parte, el gasto que para la colectividad representa la construcción, en otros centros de población, de una onerosa infraestructura (carreteras, escuelas, viviendas, sistemas de suministro de agua, etc.) que ya existe en general en el antiguo lugar de trabajo y que será inútil o superflua si la población emigra. No obstante, a pesar del gran número de medidas adoptadas, que difieren principalmente en los detalles, pueden distinguirse tres sistemas fundamentales de acción por medio de los cuales las autoridades tratan de facilitar la adquisición y el empleo de calificaciones nuevas por parte de los trabajadores perjudicados por la evolución estructural.

- i) medidas especiales de formación profesional;
- ii) medidas destinadas a facilitar la readaptación de las emesas existentes amenazadas por la evolución
- iii) medidas destinadas a facilitar la implantación de nuevas empresas en la región perjudicada por la evolución (28).

Implicando estas medidas un grado de intervención cada vez mayor de los poderes públicos.

Las medidas especiales de formación profesional, pueden efectuarse a título preventivo, antes de que los trabajadores lleguen a ser víctimas del desempleo, o una vez que han perdido su empleo inicial, siendo variadas las medidas - destinadas a la adquisición de una nueva calificación profesional y que por lo general, se trata de la organización de cursos de formación acelerada, que sólo duran unos cuantos - meses en las mismas localidades en que se encuentran los trabajadores desempleados.

A este propósito, cabe señalar el interés que tiene - la organización de centros móviles de formación, que pueden cambiar de lugar y trasladarse a donde se los necesita, estableciéndose en los locales libres (fábricas desocupadas, garajes, etc), así como hacer los estudios necesarios para establecer los factores que hacen que los trabajadores estén - más o menos dispuestos a recibir una nueva formación, determinando las circunstancias en que sería oportuno subordinar la continuación del pago de los subsidios de desempleo, después de cierto período, a la condición de que se siga una enseñanza profesional adecuada. Sin embargo, no hay duda de - que sería preferible inducir a los trabajadores desempleados a adquirir las calificaciones convenientes, despertando su - interés, ya sea por la simple persuasión, ya ofreciendo indemnizaciones complementarias lo suficientemente elevadas para que las personas que pierden su empleo se sientan incitadas a buscar una nueva especialización, incluso en los casos en que puedan obtener provisionalmente una buena remuneración en trabajos no calificados porque la coyuntura es favorable, agregando a este subsidio ventajas suplementarias, como la prioridad en la contratación o la concesión de primas - atribuidas por los progresos que hagan los trabajadores en su formación.

Sin embargo, y siempre que sea factible, es mucho mejor dar facilidades a los trabajadores amenazados por la evolución estructural para que adquirieran la nueva calificación que habrá de permitir su reclasificación profesional antes de que queden desempleados. Esta readaptación de los trabajadores durante su empleo tiene especialmente la ventaja de reducir el daño psicológico que la evolución puede causar a los trabajadores interesados. Generalmente se puede obtener este resultado organizando cursos nocturnos, en que vayan incluidos incentivos como la concesión de primas o de diversas ventajas. No obstante, si los trabajadores deben recibir su nueva formación después de haber cumplido una jornada de trabajo normal y completa, y que se desanimen y pierdan eficacia. Por consiguiente, se deben considerar especialmente interesantes y dignas de estímulo las soluciones según las cuales la nueva formación profesional se da en la misma empresa en que está empleado el trabajador, durante las horas normales de trabajo, y en este caso pueden intervenir las autoridades para cubrir los gastos de la operación indemnizando al empleador por la pérdida que sufre y por lo que le cuestan los instructores a que es preciso recurrir.

Ahora bien, la transformación de las empresas brinda la posibilidad interesante, cuando ello es posible, de adaptarlas a la evolución de las estructuras, porque permite, en efecto, conservar una gran parte de la mano de obra en la misma empresa que ya la utilizaba, y reducir así al mínimo los inconvenientes que la modificación estructural tiene para los trabajadores.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que pueden no ser muchas las empresas a las que es posible readaptar y, además, es a menudo materialmente imposible adaptar el lugar de trabajo a una nueva utilización, y los riesgos y el costo de la operación son considerables. Por otra parte, hasta en los casos en que el cambio de la producción se realiza con éxito puede ser preciso hacer difíciles ajustes de trabajadores en la que deben necesitarse menos de ellos o un tipo de mano de obra diferente.

Sea como fuere, y aunque sólo sea en medida limitada, la readaptación de las empresas puede atenuar la gravedad de los problemas de adaptación de la mano de obra a la evolución estructural, de manera que las autoridades estudian a menudo la posibilidad de conceder cierta ayuda a las fábricas dispuestas a intentar la experiencia. Las dificultades -

ción del pago del impuesto sobre los bienes raíces, durante cierto número de años.

Algunas naciones ofrecen, sin perjuicio de lo anterior, facilidades materiales de instalación que pueden consistir en el perfeccionamiento de la infraestructura económica y aun más en la construcción, a cargo de las autoridades públicas, de centros industriales o de fábricas cuyas instalaciones se alquilan a los empresarios a precios reducidos.

Ahora, uno de los factores que muchas veces aminoran el deseo de los empresarios de establecerse en zonas de exceso de mano de obra es el temor de no encontrar en ellas trabajadores que posean las calificaciones que ellos necesitan. Por esta razón, los gobiernos, al mismo tiempo que traten de atraer industrias a regiones de subempleo, deben intensificar en esos mismos sectores la formación profesional.

Pese a todas estas ventajas, puede ocurrir que las empresas así instaladas en zonas de actividad económica reducida no puedan competir en igualdad de condiciones con las empresas establecidas desde, hace mucho tiempo en zonas más favorecidas, de manera que a veces ha parecido conveniente concederles además ventajas comerciales, generalmente la prioridad en los pedidos oficiales.

Sin embargo, todo este arsenal de medidas tendientes a incitar a las empresas a instalarse en regiones con exceso de mano de obra no siempre ha parecido suficiente para contrarrestar la atracción que ejercen las regiones más activas. Así, algunos países han recurrido a medidas más autoritarias que van desde la prohibición de implantación de nuevas empresas en regiones donde no existe desempleo o subempleo hasta la limitación de las posibilidades por diversos medios entre los que destaca el sistema de licencias de construcción.

Con todo esto, es a veces necesario que los trabajadores cambien de residencia para reemprender una actividad económica, y cabe señalar que la redistribución geográfica de la mano de obra siempre ha sido uno de los fenómenos corrientes de la vida económica de las naciones, el cual en muchos casos solamente se la podría evitar mediante subvenciones permanentes, que deberían concederse a las empresas establecidas en regiones perjudicadas por las modificaciones de estructura. En tales circunstancias, parece preferible adoptar una solución definitiva, o al menos de larga duración, y con

ceder la ayuda necesaria a los trabajadores dispuestos a cambiar de residencia, a fin de facilitarles el traslado a regiones de economía en expansión donde podrán contribuir eficazmente al desarrollo general.

Estas medidas por la circunstancia de que muchos trabajadores al perder su antiguo empleo no pueden encontrar donde ejercer su mismo oficio, se suelen combinar con preceptos destinados a proporcionarles nuevas calificaciones así como con disposiciones destinadas a estimular estos movimientos. Tales providencias son en todas partes fundamentalmente iguales y consisten en indemnizaciones de diferentes tipos y en facilidades de vivienda.

Las primeras son más o menos generosas según las naciones. En Francia, por ejemplo, la ley dispone que los trabajadores que quedan desempleados como consecuencia de la política avancelaria gubernamental y sin posibilidades de volver a emplearse en la misma localidad podrán cobrar subsidios destinados a cubrir sus gastos de mudanza y de instalación en un nuevo domicilio (30). En Suecia, el trabajador trasladado tiene derecho a que se le paguen los gastos de viaje en forma de préstamo sin interés o de subvención y, además desde enero de 1951 cobra un subsidio de viajes de 300 coronas.

En lo tocante a las facilidades de vivienda estas pueden ser materiales, pecuniarias o de las dos clases; pudiendo cada Estado ajustarse a la que mas le convenga, según situación imperante.

Cabe señalar que si las medidas de adaptación son insuficientes e ineficaces, puede ser conveniente tomar las disposiciones necesarias, si no para evitar la evolución de las estructuras mismas, por lo menos para hacerla más lenta y reducirla a un grado más tolerante, que la organización económica y social pueda soportar. En este caso se puede subvencionar a una industria que declina a fin de darle más tiempo para hacer los ajustes que resulten indispensables.

(30) M. Beyel "Rapport général sur la conversion des mines de charbon dans la C.E.C.A. en La Conversion industrielle en Europe: II Les voies e moyens de la conversion industrielle (Paris, Dalloset Sirey, 1961) p. 125.

De la misma manera es factible subvencionar a una empresa en dificultades para que recupere su capacidad competitiva, momentáneamente desaparecida. Pero estas subvenciones y este apoyo sólo se justifican si son de carácter temporal, y en la segunda de las situaciones indicadas si son constructivas porque de no ser así producirían una cristalización de las estructuras y el resultado sería que la sociedad entera tendría que soportar la carga de la adaptación a las nuevas condiciones económicas. Las cláusulas de salvaguardia y otras disposiciones análogas que figuran con frecuencia en los acuerdos internacionales bilaborales o multilaborales pueden justificarse desde este punto de vista. Pero, mientras sigan en vigor, el precio que hay que pagar por ellas es la renuncia a una adaptación generadora a largo plazo de una mayor productividad, por lo que es aconsejable que sólo se recurra a ellas cuando son indispensables, es decir, mientras sea más importante evitar los fenómenos de dislocación y derrumbamiento, que los beneficios obtenidos por el ajuste a las condiciones reales de producción, habida cuenta de la totalidad de los factores sociales.

Si con todas estas providencias las empresas no pueden mantener en el empleo a su personal, las advertencias anticipadas sobre la próxima terminación de la relación de trabajo y los largos períodos de preaviso formal dan a los trabajadores cierto tiempo para encontrar otros empleos, y permiten a los sindicatos evaluar los efectos de esos licenciamientos en lo que atañe a sus afiliados, y a los organismos gubernamentales pertinentes, especialmente los servicios públicos del empleo, tomar medidas para contrarrestar el desempleo individual.

Ahora bien, dentro de la desocupación causada por los cambios en la estructura de la producción, tenemos el llamado DESEMPLEO FRICCIONAL O SECULAR, producido principalmente cuando los trabajadores disponibles en el mercado del empleo no pueden ser colocados inmediatamente en labores adecuadas, pudiendo tal situación tener diversas causas, originadas en una economía dinámica y cambiante; como la situación de que un empleador deje de tener trabajo para una persona, o que esta abandone su empleo para buscar otro más de su agrado, no habiendo una concordancia entre trabajos disponibles con gente disponible, reflejando esta situación una cierta falla en las políticas sugeridas, más aceptada como un minimum tolerable de desocupación dentro de los niveles del pleno empleo.

Por último, y siguiendo el orden establecido al inicio de este apartado, donde se especificaron las causas que provocan los diferentes tipos de desempleo, tenemos el dado por el insuficiente desarrollo económico. Más como este se manifiesta, principalmente, en un subempleo crónico en lugar del desempleo propiamente dicho, se hace necesario dar una breve explicación de lo que significa el término subempleo, de sus diferentes tipos, así como de los obstáculos que se enfrentan las diferentes compilaciones estadísticas para su medición, y estar así en mejor posibilidad de estudiar, en los capítulos subsecuentes, su problemática y sus posibles soluciones, enfocando desde luego las investigaciones a un punto determinado que es México.

4.- El subempleo; su definición, sus diferentes tipos y sus sistemas de medición.

Podemos decir que existe subempleo cuando se puede extraer trabajo de un cierto sector, dejando el resto de los factores inalterados, sin causar un descenso en la producción final. De hecho, esto representa la tercera etapa de la Ley de Rendimientos Decrecientes, en que el producto marginal del trabajo es cero o negativo. A veces se sostiene que esta etapa no puede ocurrir, pero no es difícil concebir su existencia en el contexto de una unidad familiar.

Desde el ángulo de la utilización y la eficacia, cabe considerar que la subocupación es aquella actividad que tiene ocupada a una persona, pero que esta ocupación es de baja productividad, pues la inadecuada utilización de la fuerza de trabajo no se expresara en un número determinado de desocupados, sino en la carencia de un empleo satisfactorio y continuo para la persona ligada a un trabajo, que a su vez derivara en bajos ingresos para el.

Como podemos apreciar, el subempleo esta representado por toda la gama de transición entre el pleno empleo y el desempleo total, por lo que la NOVENA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE ESTADIGRAFOS DEL TRABAJO se avocó a la siguiente definición:

"Existe subocupación cuando personas provistas de empleo no trabajan por tiempo normal y podrían y desearían efectuar un trabajo suplementario del que suministran efectivamente, o cuando sus ingresos o su rendimiento se verían aumentados si, teniendo en cuenta sus aptitudes profesionales, dichas personas trabajasen en mejores condiciones de producción o cambiasen de profesion" (31).

Desprendiendose de aqui sus elementos integrantes que serian:

(31) op. cit. Empleo y Progreso Economico O.I.T., p. 30.

- a) Encontrarse la persona en cuestión en una categoría de trabajo que esta situada entre los extremos de la ocupación plena y del desempleo.
- b) De una utilización incompleta de su calificación y capacidades.
- c) La percepción de un ingreso insuficiente, y
- d) Los deseos del trabajador de laborar mayor número de horas que la jornada que desempeña.

Por lo mismo, se trata claramente de una situación de deficientes cualitativos del empleo, formados por diversas categorías comprendidas dentro del concepto del subempleo, que serian tantas como las que existen dentro de la literatura conceptual relativa al desempleo.

Cabe por lo mismo distinguir primeramente, los tipos de subempleo segun su duración en el trabajo y asi tenemos que las personas que ocupen un empleo en las siguientes condiciones estaran subempleadas:

- 1.- a tiempo parcial, o parte de la jornada.
- 2.- de temporada.
- 3.- ocasional.

En segundo lugar tenemos a las personas que teniendo un empleo de jornada completa, estan subocupadas, traduciendo su trabajo en:

- 4.- De inherente baja productividad (32).

En el caso del subempleo segun su permanencia en el trabajo, diremos que es catalogado como subempleo visible, que se traduce en una duración del trabajo inferior a la normal y que es característico de las personas que trabajan por tiempo parcial involuntariamente.

Respecto al subempleo por inherente baja productividad se arguye que es un subempleo invisible, que es característico de las personas para las cuales la duración del trabajo no es anormalmente reducida, pero cuyas ganancias son anormalmente bajas, o que ocupan un empleo que no permite la plena utilización de sus capacidades o de sus calificaciones (fenómeno designado a veces con el nombre de subempleo encubierto) o las personas que ejercen su actividad en esta-

(32) *El Empleo como Objetivo del Desarrollo Económico. op. cit. p. 20.*

blecimientos o unidades económicas cuya productividad es a - normalmente reducida (fenómeno designado a veces con el nombre de subempleo potencial).

Se observa, que tanto el término subempleo visible como el subempleo invisible, tienen especificada su terminología en aspectos meramente de medición; o sea de la facilidad o dificultad de evaluar su magnitud.

Se advierte pues, que el análisis económico del subempleo se centra generalmente en el concepto de que la productividad marginal de la mano de obra se aproxima a cero, de aquí que su medición ideal requiera identificar a los trabajadores (o factor trabajo) que pueden ser retirados de una unidad o sector económico, sin que descienda la producción, siempre que no haya cambios específicos en los otros factores de la producción.

Por otra parte se arguye que si bien la productividad marginal ayuda al entendimiento del subempleo, no se presta fácilmente a su medición directa, primeramente porque las evaluaciones estadísticas solo tienen en cuenta la dimensión cuantitativa del trabajo, relegando a un segundo término la productividad del trabajo, es decir, la intensidad del empleo y las calificaciones o aptitudes utilizadas en el, por ser difíciles de medir.

Esto es cierto, indudablemente el subempleo visible es más fácil de evaluar, pues conociendo cuantas horas están efectivamente trabajando las personas y comparando estas con el número de horas que corresponden a un empleo normal a jornada completa, o bien con el número de horas que las personas desean trabajar, se le puede averiguar. Es probable que lo primero sea más fácil de investigar, pero habrá que tener en cuenta a las personas que no desean trabajar la normal jornada completa en un empleo remunerado (por ejemplo, las mujeres que tienen que atender a sus hogares y a sus hijos). Si se adoptase el segundo criterio se excluiría de entre las personas subempleadas a aquellas que trabajan menos de la jornada completa normal si no desean trabajar más, pero se incluiría entre ellas a las que trabajan la jornada completa normal si desean más trabajo.

Es posible combinar estos dos criterios y decidir que una persona no será considerada subempleada a menos que:

- a) esté trabajando menos de cierto número de horas -

"normal".

b) desee trabajar mas.

Si se trata de medir el subempleo visible, en el sentido en que aquí se utiliza esta expresión, se necesita información detallada acerca de las horas efectivamente trabajadas, lo cual sólo puede conseguirse normalmente por medio de encuestas por muestreo. Si se trata de comparar las horas trabajadas con las horas que se desearía trabajar hay que preguntar, además, a los interesados cuanto tiempo querrían trabajar. Las respuestas a esta pregunta algo hipotética pueden no merecer la menor confianza. También conviene recordar que el volumen de trabajo suplementario que los interesados desearían efectuar es probable que dependa mucho de los salarios y de las condiciones de empleo que se ofrezcan, como también que quedarían excluidos de estas evaluaciones los trabajadores rurales, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados en los que la determinación del tiempo realmente trabajado, el tiempo disponible para trabajos adicionales y la intensidad del trabajo, no son fácilmente determinables.

Por otro lado, con otro criterio diferente, se trata de medir el grado de subempleo no simplemente por el número de horas de trabajo, sino por la eficacia (mídase como semida) del trabajo efectuado. Pudiendo hacer esto, sabiendo o siendo posible calcular lo siguiente:

- a) el volumen de producción anual (P) de una comunidad, o la cantidad de tierra y de recursos que han de utilizarse,
- b) El número de trabajadores (T_n) que se necesitaría para obtener P o para utilizar totalmente los recursos disponibles, si todos ellos trabajasen a jornada completa y con razonable eficacia, y
- c) el número de trabajadores (T) que efectivamente participan en la producción.

Pudiendo decir que $T - T_n$ representa el exceso de mano de obra y que $T - T_n$ representa la tasa de subempleo, al que se le denomina T a veces desempleo encubierto. Si todos los trabajadores que no son necesarios parecen estar trabajando a jornada completa, se puede decir que la situación de todos ellos es de subempleo invisible. Si hay algunos de ellos que sólo trabajan a jornada parcial, el subempleo será parte de personas visiblemente subempleadas y en parte de personas invisiblemente subempleadas.

Se advertirá que el subempleo invisible está en relación con un nivel determinado de eficacia. Muy bien pudiera haber diferencias de opinión en cuanto a lo que constituye una eficiencia razonable, incluso con determinadas técnicas de producción, pero también existe el problema de si el cálculo del número de trabajadores necesarios (T_n) debería basarse, por ejemplo, en:

- 1.- técnicas corrientemente utilizadas.
- 2.- técnicas que aunque no se aplican mucho son ya conocidas, por lo menos de algunas personas (por ejemplo, de los funcionarios de los servicios de divulgación agrícola) y pueden ser aplicadas sin reformas sociales importantes ni fuertes inversiones de capital, o
- 3.- técnicas cuya aplicación exigiría cambios más trascendentales, como la ampliación de los terrenos de cultivo individuales o cierto grado de mecanización, o ambas cosas.

Con el primero de estos procedimientos se obtendría en los cálculos la cifra más elevada de T_n y, por consiguiente, la tasa inferior de subempleo. Con el tercero, se obtendría la cifra más reducida de T_n y la más elevada tasa de subempleo. El primer procedimiento es apropiado si lo que interesa es lo que se puede lograr en muy breve plazo; el tercer procedimiento es el más apropiado a la larga; el segundo es el más apropiado para períodos intermedios, de dos a cinco años, por ejemplo. Pero la medición del subempleo con este criterio no tendrá la menor precisión a menos que se especifiquen las técnicas y los métodos de producción.

Si estas técnicas y estos métodos pueden ser especificados, si se conoce el número de trabajadores efectivamente empleados en la producción y si se puede hacer un cálculo fidedigno del número de trabajadores que se necesitaría para obtener el mismo volumen de producción si se utilizasen las técnicas especificadas, este sistema permite calcular el volumen de subempleo sin las molestias y los gastos que ocasiona la compilación de información sobre las horas de trabajo por medio de encuestas por muestreo, pero exige a su vez una gran fe en el juicio de quien hace el cálculo.

Concluyendo se aprecia que con este sistema se obtendría la tasa de subempleo existente en una región o nación, pero quedarían pendientes factores muy importantes de evaluar, tales como educación adquirida, edad, experiencia, salud, alimentación, condiciones climáticas adversas, naturale

za del trabajo disponible, etcétera, que son de una importancia decisiva para planear las políticas a seguir y por lo tanto deben ser atendidas, no contando con otro medio para ello que el de las encuestas por muestreo.

C A P I T U L O S E G U N D O

LA INSUFICIENCIA DE DESARROLLO ECONOMICO COMO CAUSA DE DESEMPLEO

"La libertad política requiere la concurrencia de otra libertad; esa libertad es la económica".

RICARDO FLORES MAGON

COMUNIDAD OJUTPA

COMUNIDAD OJUTPA

1. Consideraciones generales

El desempleo, como se examinó en el capítulo anterior, presenta diferentes características originadas según las diversas causas que lo provocan, siendo una de ellas - el insuficiente desarrollo económico al que se enfrentan - varias naciones del orbe. Esto, en cierta forma puede ser considerado como desempleo estructural, ya que los conflictos ocupacionales se hallan ligados a los problemas de la modernización y transformación de toda la estructura económica, política y social de determinado país, con la diferencia de que aquí la disyuntiva esencial radica en como utilizar la fuerza de trabajo para provocar los cambios en dicha estructura, los cuales son indispensables, para que la población pueda liberarse de una miseria degradante y disfrutar de las oportunidades a que tiene derecho todo ser humano.

Esto será una tarea tanto más grande y difícil que lo expuesto en el capítulo primero, ya que se estudiarán cuestiones completamente diferentes, relativas al subdesarrollo, que por su importancia será someramente necesario analizar desde un punto de vista histórico estructural, ya que reconocer el carácter estructural de la problemática del atraso socioeconómico es advertir, desde el principio, el carácter totalizador e interrelacionado y a la vez contradictorio y cambiante de los fenómenos económicos que a su modo están determinados por fuerzas de gran amplitud como son las relaciones entre clases sociales, las cuales, nos darán la justificación del porque de su estudio dentro del marco histórico, en vista de que dichos fenómenos se manifiestan en formaciones o sistemas históricos concretos que corresponden en esencia a un modo de producción y dis-

tribución específico.

Es por esto, que solo cuando se consideran esos hechos, es posible llegar a comprender cabalmente la diferencia esencial entre la estructura del desarrollo en unos pocos países y del subdesarrollo en los más, bajo el mismo sistema del capitalismo, y llegar así a adquirir un conocimiento sobre sus características específicas y sus relaciones históricamente determinadas.

2. Conformación histórica del subdesarrollo

Es bastante reciente en la historia de la humanidad el fenómeno de un mundo dividido entre un pequeño número de países con altos niveles de vida y una enorme mayoría de países de raquíticas economías, puesto que hace sólo dos siglos la inmensa mayoría de las naciones, a excepción de unas cuantas ciudades importantes, vivían en una situación no muy diferente a la que se encuentra hoy en las naciones subdesarrolladas. Pero por el año 1850, según anota el profesor Kuznets (1), la situación parece cambiar significativamente, ya que un grupo de países empezaron a elevar sus niveles medios de vida en forma importante, mientras que los otros seguían en los niveles de épocas anteriores.

Esto se debió, principalmente a los hechos conocidos como la Revolución Industrial, la cual da sus más espectaculares frutos en Europa noroccidental, traduciendo este hecho en fundamental para los países subdesarrollados, puesto que la enorme expansión de la economía industrial moderna en las naciones cuna de tal movimiento va creando, desde entonces, una economía internacional en la que los países subdesarrollados se consideran como países periféricos.

De esta situación, se desprende la ineludible vinculación dialéctica entre ambos fenómenos, ya que el primero, o sea el desarrollo y, el segundo, subdesarrollo, son anverso y reverso de una misma realidad mundial, por lo que no se puede concebir a ninguno de estos dos procesos como afectos a una economía cerrada o fundamentalmente nacional, sino de carácter internacional, haciéndose necesario para el mayor entendimiento de tan diferentes situaciones, destacar algunos de los fenómenos básicos que caracterizaron a la Revolución Industrial, principalmente en lo que respecta a las transformaciones institucionales, sociales y políticas, así como los cambios técnicos que se operaron en distintas actividades productivas.

(1) S. Kuznets, "Six Lectures on Economic Growth", 1959, p. 27.

El hecho más dinámico de tal desarrollo, lo constituyó el proceso de formación o acumulación de capitales y al cual Marx llamó "originario" o "primitivo" (2), en virtud de haberse desarrollado en periodos menos institucionalizados, menos legalizados, menos sancionados por cánones morales y por toda la superestructura social, legal, política y religiosa; una etapa en la que "todo se valía", la piratería, la guerra, el robo, el despojo, el peculado, el fraude, la "noble" usura, etcétera.

Estos cambios originan una serie de reformas en la actividad productiva, siendo una de las más importantes la de la explotación más intensiva de las tierras utilizadas, lo cual transformó la estructura de la sociedad por el hecho de la desposesión de tierras hechas a los campesinos, convirtiéndolos así en proletarios del campo, los cuales tuvieron que emigrar a las ciudades en expansión y en consecuencia ocuparse en la producción manufacturera que crecía rápidamente, quedando de este modo sujetos a un salario y sin acceso a la propiedad personal de medios productivos. Esto originó un incremento en la demanda de bienes agrícolas para la industria a la vez que de alimentos. Problema que fue subsanado por el favorecido avance del capitalismo en la agricultura, intensificándose de esta forma la actividad industrial.

Con el avance tecnológico, experimentado en todos los órdenes, la división del trabajo y el sorprendente aumento de la población (3), la economía cobra un auge sin precedente, y lo que tuvo su origen en la industria textil abarca ya otras ramas de la industria, la ganadería, la minería y demás actividades productivas, creando así una diversificación en la economía con niveles de integración cada vez mayores.

(2) Carlos Marx, citado por Fernando Carmona de la Peña, "Dependencia y Cambios Estructurales", UNAM, 1971, p. 66.

(3) Podemos afirmar que con el aumento de la población, la dimensión del trabajo y el avance tecnológico, se extendió el fenómeno del desempleo y la subocupación; es decir, a lo que Marx llamaba el ejército industrial de reserva, indispensable para mantener los salarios lo más bajo posible como convenientemente "disciplinados" a los trabajadores, las cuales eran condiciones necesarias para el desarrollo general de aquella época.

Con ello, la producción manufacturera se extiende rápidamente, necesitando por lo tanto un volumen cada vez mayor de materias agrícolas, surgiendo de este modo el librecambismo y la expansión del colonialismo como un agente catalizador entre la sobreproducción y la necesidad de materias primas.

El impacto que tiene el mejoramiento de los transportes es decisivo, pues de este modo se crea una división internacional del trabajo, en la que los países colonizados se convierten en exportadores permanentes de materias primas para la industria e importadores de productos manufacturados, lo cual ocasiona una transferencia masiva de recursos productivos de la economía europea, principalmente la inglesa, hacia las áreas donde existían recursos naturales favorables, cuya explotación interesaba.

A consecuencia de ello, no solamente se ensanchan los mercados, se asegura el control sobre las principales fuentes de materias primas y se da salida a capitales "redundantes" que podían así obtener tasas más altas de utilidad, sino que sobre esa poderosa base fue posible también introducir reformas sociales, favoreciendo a la clase obrera inglesa y de este modo desviarla de sus cauces revolucionarios iniciales.

Además, muchos de los campesinos y obreros que no encontraban acomodo en las labores productivas, pudieron emigrar a las distintas colonias; emigración que fue en aumento por las persecuciones religiosas y políticas que originaron una serie de problemas a mediados del siglo pasado en diversos países de Europa.

Por todo lo hasta aquí expuesto, Inglaterra como máximo exponente del capitalismo, se convierte en la primera potencia de su época. Más por la última década del siglo pasado, la situación empieza a cambiar significativamente, ya que los países de emigración, principalmente los Estados Unidos, experimentan una aceleración en sus procesos de crecimiento, y con esto la expansión de sus ciudades, sus servicios y sus actividades agrícolas e industriales, significando ello oportunidades de trabajo interesantes para personas con alguna calificación profesional o técnica.

Esto trae consigo una reducción a la importancia de Gran Bretaña como centro económico mundial, ya que las tasas de crecimiento industrial de Estados Unidos venían du-

plicando el crecimiento de la producción industrial de aquella, la cual al ir perdiendo el liderazgo, fue perdiendo su participación en el comercio mundial.

Este proceso, se acentuó considerablemente en las tres décadas posteriores a la Primera Guerra Mundial, pues los desajustes financieros por las reparaciones de guerra, el estancamiento de la economía europea y posteriormente la Segunda Guerra Mundial provocaron cambios estructurales profundos en la organización económica internacional, situación que fué capitalizada por los Estados Unidos, llegando de esta manera a ocupar el lugar que una vez le correspondió a la Gran Bretaña.

De tal hecho, podemos decir que surge una inevitable cuestión; la relativa a explicar el porque de tan enorme diferencia entre los Estados Unidos y los países subdesarrollados, siendo que en un principio ambos tuvieron el carácter de países periféricos o colonizados.

La razón es esencialmente histórica: En las primeras trece colonias que después llegaron a constituir los Estados Unidos de Norteamérica, la emigración tuvo un carácter de definitiva. Es decir, eran colonizadores que no tenían ninguna intención de regresar a su país de origen y que por lo tanto pensaban que su condición sería cada vez mejor en la medida en que con su trabajo desarrollaran los recursos y explotaran las riquezas que la nueva tierra les ofrecía. Situación muy diferente a la experimentada por Latino América, donde el español y portugués no llegaron como colonizadores, sino como conquistadores, y con el deseo de la simple explotación de oro y plata para enriquecerse lo más rápido posible y regresar a sus países de origen a disfrutar, temporal o definitivamente del botín, lo cual generó un mecanismo de crecimiento de orden muy distinto y al cual el maestro Flores Olea en su estudio "América Latina frente a la Sociedad Industrial". Reflexiones sobre el subdesarrollo, dedica un brillante análisis que dice:

"...La irrupción del capitalismo en los países subdesarrollados, al precipitar con irresistible energía la maduración de algunas de las condiciones básicas para el desarrollo de un sistema capitalista, bloqueó con igual fuerza el crecimiento de las otras. La primera forma de penetración del capitalismo en los países atrasados, y su incorporación al mercado mundial, dió como resultado "polos" de desarro

llo ligados al intercambio de materias primas con el exterior, al mismo tiempo que se mantenían en el atraso y el arcaísmo grandes extensiones rurales. La dinámica económica entre los "polos" y la capacidad de invertir en su interior, fue generando una concentración de capitales, de la técnica y de sus frutos, que hizo cada vez más profunda la distancia entre estas "islas" de desarrollo y las zonas rezagadas... Naturalmente, estos puntos de contacto con el exterior dependían básicamente de las vicisitudes del mercado mundial y de las orientaciones impuestas por los países compradores de materias primas. En algunos momentos de nuestra historia colonial los "polos" se desarrollaron en torno a centros mineros; otras veces, alrededor de plantaciones determinadas de café, azúcar, chicle, henequén, etc; otras más, en una fase superior, en torno a yacimientos petroleros. En cada momento las exigencias del mercado mundial determinaban la prosperidad, el estancamiento o la muerte de esos "polos" de actividad económica. Este hecho, implicó profundas modificaciones en la estructura y desarrollo de nuestras comunidades nacionales. Aquí, deseo sólo referirme a la más evidente: los "polos" de desarrollo han sido justamente los puntos de contacto a través de los cuales el capitalismo avanzado ha extraído las riquezas de nuestros países. Nuestra dependencia "hacia afuera" ha encarnado en dichos "polos" en que se canaliza el aprovechamiento por el exterior de nuestras materias primas y mano de obra baratas... (4).

De tales hechos se desprende que lo que se inició en nuestro país fue un sistema capitalista subordinado y contrahecho, desprovisto de autonomía y despojado de algunos resortes básicos para el impulso económico, en el cual se desechó la posibilidad del avance a la etapa indus -

(4) Víctor Flores Olea, "América Latina frente a la Sociedad Industrial. Reflexiones sobre el subdesarrollo, La Sociedad Industrial Contemporánea". Siglo XXI Editores, 5a ed. Agosto, 1971, pp 194 y 195.

trial; primeramente por la salida de capitales de una gran gran parte del excedente económico y después por la razón de que cualquier mercado que emergía para los bienes manufacturados no llegaba a constituirse en mercado interno, sino que constituía el mercado interno de los países desarrollados, situación que ocasionó la destrucción de la auto suficiencia de la vida rural, factor que como se expuso es decisivo para lograr un armónico crecimiento industrial.

Entendido así el problema, apreciamos el carácter dependiente de nuestra economía, entendiendo por dependencia los intereses, recursos o mecanismos de control de las empresas monopolísticas y los gobiernos de los países capitalistas industriales o imperialistas en el desarrollo de la economía de los países subordinados, sin olvidar que la sujeción económica lleva aparejadas formas de dependencia política, cultural, tecnológica y científica, y que tal dependencia está indisolublemente ligada con el nacimiento y expansión del sistema capitalista o imperialista.

Así, la dependencia es la que ha determinado históricamente la profundización del subdesarrollo en nuestra nación, ya que desde la Colonia una serie de situaciones impidieron la integración tanto social como económica de México. Una de estas razones, podemos manifestar que se encontraba en la exportación de materias primas a que estábamos sujetos, pues este modelo, desde el punto de vista financiero nos impedía una formación de capitales, en virtud de que el excedente económico que no era directamente succionado más allá de nuestras fronteras era dilapidado en manos de los escasos ricos radicados en el país.

Otro inconveniente, se hallaba en la estructura social a que este desarrollo dió lugar, ya que basada la economía en las exportaciones era necesario, por una parte, una mano de obra que desarrollara las labores de cultivo durante la época de zafra y, por la otra la manutención de ella durante los períodos de inactividad; así se creó el complejo latifundio minifundio, lo cual tuvo un efecto importante sobre la distribución del ingreso y por lo tanto en la creación de nuevas capas de población rural, como los arrendatarios, medieros, minifundistas y trabajadores sin tierra, vinculados con el sector exportador pero excluidos de una participación plena en el sector capitalista moderno.

Con la lucha de Independencia, se terminó la etapa-

colonial en nuestro país y por lo tanto su sujeción a España, mas nuevas luchas se iniciaron ahora de carácter interno y en busca del poder; por una parte los federalistas que buscaban una manera viable de romper con el centralismo que existía y de esta manera evitar el desmembramiento territorial, creando las precondiciones de unidad política que ayudarían a quebrantar la incomunicación interna y la aparición de nuevas relaciones interindustriales entre las diversas zonas de la época y, por la otra, los centralistas que veían en un mercado nacional un peligro para sus privilegiados grupos regionales.

Los triunfos se sucedieron, tanto para un bando como para el otro, mas con la Constitución de 1857 se empiezan a perfilar reformas que podrían romper con las contradicciones que desde 1821 estrangulaban el progreso del país. Me refiero a la desamortización de los bienes del clero y de las comunidades indígenas, que al entregar las tierras a los hacendados, reorientó la agricultura latifundista hacia el mercado interno, apareciendo con ello los primeros síntomas de modernización, pues las inversiones se canalizaron a las manufacturas y hubo una concepción más clara de los mecanismos de producción y distribución de bienes y servicios, aumentando con ello los mercados paralelos al comercio exterior.

Nada de esto salvó a la nación mexicana de la esclavitud del subdesarrollo, pues la Revolución Industrial con sus manifestaciones en Europa en principio y luego en los Estados Unidos, impusieron a nuestra economía en base al librecambismo condiciones neocolonialistas profundizadas definitivamente por el surgiente imperialismo (5), que su-

(5) Entendemos por imperialismo, la fase última o superior del desarrollo capitalista, cuyos rasgos fundamentales son: primero, la dominación del aparato del Estado, que le permita modificar sistemáticamente a su favor la distribución de la renta nacional y despojar las cajas del estado en su beneficio, o sea, la subordinación del aparato del Estado a los monopolios. Segundo, la exportación masiva de capitales a los países atrasados, en forma de "ayuda" apoyada en el hecho de poner el Estado a disposición de los monopolios, su aparato político, técnico, militar, etc de presión y de coerción, creando así, las condiciones favorables para que los grandes grupos financieros hagan

bordinó en grado mayor nuestra economía por la llegada de Porfirio Díaz a la Presidencia de la República en Mayo de 1877, el cual cambia el rumbo de la política nacionalista de la Reforma, haciendo aparecer con esto nuevos fueros y privilegios oligárquicos, que hacen surgir con renovado vigor, formas sociales de apariencia semifeudal como los grandes latifundios y el peonaje sin libertad, hechos que devinieron en un apreciable crecimiento económico, basado en dos importantes factores: el primero, constituido por el cuantioso volumen de inversiones extranjeras asociadas con "la nobleza feudal" que propiciaron en forma preferente el proceso acelerado de formación de capital y, por lo tanto, el desarrollo de la industria, el comercio, la minería y la creación de la infraestructura básica para el desarrollo y, el segundo, basado en el impulso dado a la actividad económica por una demanda efectiva externa muy dinámica, sobre todo en la exportación de productos agrícolas que se llevó a cabo en detrimento del consumo interno de los mismos, debido al menor ritmo de crecimiento del sector agrícola y a la falta de mejoras en el equipo productivo, a la distribución de las obras de riego y, en general a numerosas deficiencias de la agricultura latifundista que generaron la miseria de amplios sectores rurales y urbanos.

Las cuantiosas inversiones extranjeras en las principales actividades, especialmente en las secundarias, fortalecieron sectorialmente al sistema productivo y lo diversificaron, al inducir un proceso de sustitución de importaciones que tuvo como principal efecto el aumento de materias primas elaboradas, así como la creciente importación de bienes de capital, que auspiciados por una política proteccionista a base de aranceles, exenciones de impuestos, importación libre de maquinaria, etcétera, se fue ampliando hacia industrias más complejas con tecnologías intensivas en el uso de capital, circunstancia que aunada a la reducción de la sustitución de importaciones más obvias, generó un deterioro de la participación del trabajo en la distribución del ingreso.

"buenos negocios" en los países subdesarrollados. Lic. -
Hector Cárdenas San Martín. Tesis, *El Subdesarrollo y la
Constitución Mexicana de 1917*. UNAM. 1972.

Con el decaimiento de la tasa anual de crecimiento del producto interno bruto a consecuencia de la relación desfavorable de precios de intercambio, se redujo la capacidad de importar, entorpeciendo de este modo el proceso de capitalización del país, el cual, no podía extender la sustitución de importaciones hacia la fabricación de bienes de consumo duradero o de capital pues lo impedía la inequitativa distribución del ingreso, lo que provocó la rigidez de la movilidad de la mano de obra hacia las actividades secundarias en las grandes ciudades, encajonándolas en el campo. La falta de espíritu de empresa, ineficiente productividad y organización empresarial latifundista, sin absorber cambios tecnológicos ni elevar la productividad, se tradujeron en un lento ritmo de crecimiento del sector agrícola, que no alcanzaba a cubrir la demanda de la población, lo cual no pudo satisfacerse con importaciones como consecuencia de la carencia de divisas provocada por la pérdida de dinámica en el sector externo. Todo esto, con la consiguiente elevación de los precios, redundó en la disminución cada vez mayor del poder adquisitivo de los sectores más necesitados de la población, los cuales, ya cansados, se levantaron en armas provocando un movimiento conocido como la Revolución Mexicana de 1910.

Fue el periodo revolucionario de intensa orientación oficial antiimperialista, ya que durante él se alcanzó el mayor relajamiento de los lazos de la dominación extranjera, la cual se encontraba en serios conflictos debido a situaciones como la Primera Guerra Mundial, el triunfo de la Revolución Socialista de 1917, la subida del fascismo al poder en Alemania, la Gran Depresión de 1929 con la política del New Deal en los Estados Unidos enfrentándose a la desocupación y a la parálisis económica; todos ellos hechos que coincidieron, por una parte, con los episodios militares y políticos más sobresalientes de la Revolución Mexicana, así como con los años de un fuerte contenido nacionalista que por encima de las concesiones y contemporalizaciones de distintos momentos se mantuvo vivo y dió su carácter a numerosos hechos públicos a lo largo de casi tres decenios, en especial, con el gobierno de Lázaro Cárdenas, de Diciembre de 1934 a Noviembre de 1940, donde el país recibe un gran impulso con el rescate de recursos y actividades en manos extranjeras, como eran tierras y aguas, petróleo y ferrocarriles, además de haberse realizado transformaciones estructurales profundas entre las que destacan: la organización de los obreros y campesinos en el seno del partido oficial, la reforma agraria, la agilidad del sistema financiero y el uso del gasto público para

formación de capital.

En relación a la incorporación de los obreros y campesinos al seno del partido oficial, podemos manifestar que tal medida tuvo sus bases en la Constitución de 1917, donde se plasma la institucionalización del poder, factor que no logra su efectividad sino hasta el período del Presidente Calles, quien dió forma y contenido a los pivotes de nuestro sistema político moderno con la creación del Partido Nacional Revolucionario, que fue instrumento de vinculación y armonía entre las diferentes fuerzas políticas, las cuales debían subordinarse a un propósito de integración nacional.

Posteriormente, en la época del General Lázaro Cárdenas, el partido dominante se transforma del P.N.R. en Partido de la Revolución Mexicana, y es aquí donde las bases económicas y geográficas del partido comienzan a ser reemplazadas eficazmente por fuerzas políticas, económicas y sociales reconocidas y debidamente jerarquizadas, que se organizan en grandes centrales obreras y campesinas: Confederación de Trabajadores de México (CTM) y Confederación Nacional Campesina (CNC) y poco tiempo después la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), las cuales constituyen las bases donde reposa la organización política del partido dominante.

Pero al mismo tiempo, Cárdenas se preocupó por institucionalizar a los principales grupos de interés del capital privado alentando la organización de comerciantes, industriales y banqueros para que de este modo formaran una clase empresarial y financiera que diera impulso a un desarrollo más dinámico del capitalismo y que a su vez coexistiera simultáneamente con una movilización popular e ideológica que tendiera a desbordar los límites mismos del sistema capitalista. En sí, este doble objetivo permitiría asegurar el desarrollo rápido y armónico, así como la participación sustancial del proletariado y el campesinado en sus beneficios, evitando de este modo la subordinación incondicional de los trabajadores al capital (6).

(6) Víctor Flores Olea. "Política y Desarrollo, Los Problemas Nacionales," UNAM 1971, pp 115 y 116.

Con relación a la política agraria, Cárdenas da un gran paso, como se analizará mas adelante al examinar el sector primario de nuestra economía, pues es él quien en realidad le da nuevos bríos a la Reforma Agraria, estructurandola con el reparto masivo de tierras, que tuvo desde el punto de vista económico y social dos efectos muy importantes: el de la redistribución de ingresos y el de movilización de recursos. Por lo que al finalizar su período-presidencial, habiendose repartido mas de la mitad de la tierra de labor entre peones y ejidatarios se observaba un mayor arraigo del campesino a su tierra (7).

La expropiación petrolera, realizada en 1938, fué otro cambio institucional de básica trascendencia para el futuro desarrollo económico del país, pues significó una notable alteración del proceso de decisiones de inversión y de política en el desarrollo de la industria, la cual paso a vincularse al mercado interno y a dirigirse de acuerdo con el comportamiento a largo plazo de la economía nacional, echando por tierra los falsos argumentos de la necesidad del coloniaje económico por falta de técnicos capaces, creándose de este modo una confianza plena en la capacidad de los mexicanos para llevar a cabo cualquier empresa. Situación que vigorizó un fuerte sentido de nacionalidad que al fortalecerse entre los sectores populares facilitó la oposición del gobierno a los sectores conservadores, obteniendose con ello nuevas reformas, entre las que destacó la evolución del sistema financiero, que constituyó un mecanismo de transferencia de recursos, alcanzando en 1937, los activos financieros un 39% del producto interno (8).

Por último, otra de las políticas para el fomento del desarrollo fué el uso del gasto público para formación de capital, reduciendose de este modo el gasto administrativo, y canalizando el presupuesto hacia gastos destinados al fomento económico y social, alcanzando en el primer aspecto, mediante el impulso a la agricultura, la irrigación el crédito agrícola, las comunicaciones y otras obras públicas un 37.40% del total. Respecto al gasto social, debe mencionarse que alcanzó un nivel record de 19.9% en 1938, el cual fue mantenido hasta 1962.

(7) Leopoldo Solís. "El Desarrollo Económico de México. Los Problemas Nacionales", UNAM 1971 pp 14 y 15.

(8) *ibidem*. p. 17.

Por la inexistencia de los elementos objetivos y subjetivos suficientes para emprender una transformación sustancial del sistema, el llamado "equilibrio inestable" de esta época terminó por resolverse a favor de una de las partes, y es tan así, que el 1 de Diciembre de 1940, el Presidente Manuel Avila Camacho afirmaba: "*Cifraremos nuestra seguridad de expansión económica principalmente en las energías vitales de la iniciativa privada*"(9).

Estas declaraciones y la inminencia de la Segunda Guerra Mundial, amplían las posibilidades de industrialización por medio de la sustitución de importaciones, a consecuencia de las restricciones a la capacidad de importar derivadas del cambio de dirección de la industria de los países desarrollados a la producción bélica, y por la falta de capacidad en el transporte que permitiera el abastecimiento de productos manufacturados a los países de la periferia, por lo que aumentan considerablemente nuestras actividades de exportación, las cuales, a pesar de estar sujetas a un control externo de precios, provocaron un fuerte incremento en el ingreso interno.

Aunque en ésta época la inversión extranjera fue relativamente poca, es en este periodo donde la inversión directa productiva (10) reaparece, asociada por lo regular

(9) Victor Flores Olea, op. cit. p. 116.

(10) Para el efecto de una mejor comprensión de los términos, respecto a la inversión extranjera, se transcribe a continuación el estudio que hace de ellos el Lic. Hector Cárdenas San Martín en su tesis intitulada "El Subdesarrollo y la Constitución de 1917", op. cit. pp. 117. a 119.

Su naturaleza:

Tomando como base para este tema el magnífico estudio realizado por Ricardo Méndez Silva, "El Régimen Jurídico de las Inversiones Extranjeras en México", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1969, encontramos perfectamente delimitadas las características que conforman la naturaleza de la inversión extranjera, así como las diferentes formas en que se manifiesta:

El capital extranjero al ingresar al Estado donde se efectuara la inversión puede representar diversas formas. Tradicionalmente han sido consideradas como tales las siguientes:

con capitales mexicanos, produciendo un proceso económico típicamente inflacionario, ya que la mayor parte de las inversiones privadas en la industria se dedicaron a aprovechar las muy ventajosas condiciones externas provocadas por la guerra.

Al término de ésta, México sufre un importante cambio en su economía, ya que lógicamente una grave crisis se sucede en la producción de bienes de exportación destinados a satisfacer la demanda de los Estados Unidos; complicándose la situación por lo siguiente:

En el renglón de la demanda de productos alimenticios, influye no solo el hecho de que México se enfrenta a la competencia de nuevas áreas coloniales y a la reducción de sus exportaciones con Estados Unidos, sino también con las exportaciones que este país genera, como de productos de las propias economías europeas, las cuales llevan a cabo una sustitución de importaciones agrícolas, encaminadas a nivelar su balanza de pagos. En cuanto a los minerales, el desarrollo de las modernas economías industriales se concentra en forma creciente en los últimos tiempos en la aplicación masiva de la moderna tecnología, que sirve no sólo para aprovechar al máximo y hacer más eficiente el uso de las materias primas, sino también para desplazar estas con productos sintéticos.

a) Monedas extranjeras, divisas o títulos representativos de las mismas.

b) Maquinaria o equipo industrial; y

c) Activos intangibles, como patentes y marcas.

En cuanto a la clasificación de la inversión extranjera existen tres criterios para delimitarla: a) atendiendo a la forma en que se realiza (criterio que desemboca en la clasificación clásica y tradicional); b) por las personas que llevan a cabo la inversión; y c) por la finalidad u objetivo que la inversión persigue.

El primer criterio, o sea por la forma en que se realiza, nos conduce a lo que tradicionalmente se ha dado en llamar "inversión directa" e "inversión indirecta". La inversión directa está constituida por las inversiones realizadas por particulares, "el desplazamiento de capital por personas privadas para emprender negocios en el exterior". Se distingue esta inversión de la indirecta por el control directo que el inversionista tiene sobre su inver-

Con el deterioro de las exportaciones se reduce nuestra capacidad de importar, teniéndose inevitablemente que aumentar la capacidad industrial, lo cual solo podfa lograrse por medio de una mayor sustitución de importaciones (11), por lo que para solucionar tal crisis se emprendió una política económica basada en tres puntos fundamentales:

- 1.- Un gasto público enorme dedicado a la construcción de grandes obras, que aunque dieron ocupación a mucha gente, enriquecieron también a varios grupos en forma muchas veces escandalosa;
- 2.- El financiamiento de las grandes obras a base de créditos del exterior, que dejaron al país gravemente endeudado y comprometido; y
- 3.- El abrir las puertas a la inversión extranjera otorgándole toda clase de facilidades y garantías, sobre todo en el campo de la manufactura.

Esta política originó una mayor dependencia, pues al dar toda clase de facilidades a la inversión extranjera propició que las empresas foráneas entraran a competir con las incipientes industrias mexicanas, por lo que al paso del tiempo, y como consecuencia lógica, aquellas con enormes recursos de capital, con tecnología mas avanzada, sin-

(11) *The Progress of Industrial Development in Latin America*, N.Y. 1966- Naciones Unidas.

-sion y sobre el funcionamiento del negocio en el que aquella se ha aplicado.

Las inversiones directas se subdividen en inversiones directas "clásicas" e inversiones directas "productivas". Las primeras se dirigen a industrias o actividades extractivas con el objeto esencial de exportar los productos obtenidos a los países altamente industrializados. En virtud de ella se explotan y acaparan fuentes de producción y materias primas en favor de la industria de los países que aportaron el capital. En nuestro país, a partir de los principios del siglo pasado hasta las primeras décadas del presente, la inversión extranjera fue pues inversión directa clásica.

La inversión directa productiva, es la que se dirige a las industrias manufactureras y de transformación. Este es uno de los tipos de inversión que más auge ha tenido en México en los últimos años.

tener que pagar derechos por uso de patentes, con sistemas organizativos mucho mas desarrollados y eficaces y realizando grandes gastos publicitarios tenían que acabar por apoderarse de los mercados nacionales en casi todas las ramas en que se les había permitido intervenir. Para esto siguieron dos procedimientos muy sencillos:

La inversión indirecta está constituida, primordialmente, por los préstamos entre organismos públicos o entre gobiernos. Se consideran también como inversiones indirectas "las emisiones de títulos y su colocación en el mercado de valores de otro Estado, que es el que realiza la inversión al adquirirlos". Entre las características que distinguen a este tipo de inversión, y que la diferencian de la inversión directa, es que quien recibe el préstamo dispone de libertad para aplicarlo en los objetivos que persiga, sin ningún tipo de control por parte de quien realiza el préstamo.

Es en esta inversión indirecta donde se presenta el fenómeno conocido como "inversión atada" e "inversión libre". La inversión o préstamos atados son aquellos que se conceden condicionados a que una parte, que es variable según quien lo otorgue, sea aplicada a la compra de equipos o mercancías en el país que concede el crédito. Los préstamos o inversiones "libres" son los que se aplican por el país que los recibe con plena autonomía y sin condición alguna salvo el pago, lógicamente, de los intereses correspondientes y del capital, en los plazos determinados por parte del país que haya otorgado el crédito. Desde luego que es obvia la mayor ventaja que un país recibe mediante los créditos libres, en comparación con los atados. Sin embargo, desgraciadamente, este tipo de créditos son los más frecuentes, sobre todo cuando son otorgados por los Estados Unidos.

El segundo criterio, o sea, por las personas que realizan la inversión, esta se clasifica en inversión por personas físicas e inversión por personas morales. La primera, lógicamente, no necesita de explicación alguna. En lo que se refiere a la inversión por personas morales, Méndez Silva, hace la siguiente subdivisión:

"A. Inversión por personas morales privadas. Este tipo de inversión admite, en la práctica, dos posibilidades fundamentales:

a) A través de una sucursal de una casa matriz en el extranjero. La inversión realizada en esta forma tie -

a) Si la empresa estaba constituida por capital mexicano y extranjero en el momento que la expansión del mercado requería de inversiones considerables para mantenerla en condiciones favorables de competencia, los accionistas mexicanos en su mayoría, ya sea por no contar con capital suficiente o por no querer arriesgarlo, pasaron a ser minoritarios o vendieron sus acciones, con el resultado en ambos casos de que el control de las empresas pasó a manos de los accionistas extranjeros; y

b) Si la empresa era totalmente mexicana, la sujetaron a una competencia de precios tan desleal que acabaron por sacarla del mercado o prácticamente obligada a asociarse en forma desde luego minoritaria, o a venderles sus acciones.

ne la ventaja de que existe un control cercano sobre las actividades de la empresa, pero tiene la desventaja de estar sujeta a una doble tributación y a no estar plenamente identificada con el mercado nacional;

b) A través de una nueva e independiente sociedad, constituida de acuerdo con las leyes del país receptor. Esta forma tiene la ventaja (desde luego para quien realiza la inversión), en oposición a la anterior, de no estar sujeta a una doble tributación, de tener un número mayor de personal administrativo y directivo del país huésped, lo que se traduce en un conocimiento más profundo del mercado local". (Esta es la forma que este tipo de inversión reviste en la absoluta mayoría de los casos en nuestro país).

"B. Inversión por un Estado extranjero o por empresas públicas. Deben quedar encuadradas dentro de este apartado, necesariamente, las empresas mixtas, en las que la participación privada se encuentra económicamente en un plano de inferioridad. Respecto a este tipo de inversión, existen, en algunos renglones económicos prohibiciones absolutas para su realización. Por ejemplo, en México, las acciones de tipo "B" en minería, pueden ser adquiridas por personas físicas o morales extranjeras, pero no por soberanos o gobiernos extranjeros".

El tercer criterio de clasificación de la inversión extranjera, o sea el que se refiere a la finalidad u objetivo que la misma persigue, se divide en "inversión política" e "inversión lucrativa". "La inversión política es la que realizan los Estados económicamente poderosos en países de economías débiles con el propósito de obtener un sometimiento del Estado receptor. Este tipo de inversión

Por otro lado, el proceso de expansión vió bloqueadas sus posibilidades por la limitación de un mercado de tamaño reducido y de altos ingresos, y aunque la industrialización aumentó día a día, esta se caracterizó por una estructura distorsionada, ineficiente en aspectos importantes y de altos costos, ya que se trataba de producir todo aquello que era más ventajoso para el empresario privado, nacional o extranjero, de acuerdo con la demanda del mercado. De este modo se expanden las industrias de consumo duradero, que por ser de dimensiones inadecuadas significaron desperdicio de capital y baja productividad, todo lo cual fué en desmedro del fortalecimiento de actividades estratégicas del desarrollo.

nes ha dado lugar al moderno fenómeno denominado "colonialismo económico", por el cual los Estados ajustan sus actuaciones, tanto en el orden interno como en el internacional al las directrices que fija la metrópoli económica. En las altas esferas oficiales de los países industrializados de occidente (sobre todo en los Estados Unidos), se reconoce la imperiosa necesidad de elevar el nivel de los países subdesarrollados a través de inversiones, sean directas o indirectas, con el fin de oponer una resistencia sólida a los planteamientos políticos y económicos del comunismo". (Y de paso, podríamos decir, obtener magníficas ganancias).

"La inversión lucrativa, es la que se realiza con el fin de obtener ganancias, acaparar materias primas, etcétera".

3. México y su dependencia estructural

Por las razones expuestas en el inciso anterior y por muchas otras más, la burguesía industrial evolucionó de la idea de un desarrollo autónomo hacia la de una integración efectiva con los capitales imperialistas, que por estar dirigidos a la explotación del mercado interno, dependían para su éxito del crecimiento continuado de la economía mexicana y de la buena disposición del gobierno para soportar su presencia, dando lugar, al perfeccionamiento y reformulación de la dependencia estructural(12), la cual es mucho más radical que la que rigiera anteriormente y con un proceso tremendo de profundización basado en lo siguiente:

Por una parte, al hecho ya mencionado, de que para acelerar la propia industrialización fue necesario expandir la infraestructura, recurriendo para ello, en forma importante al financiamiento externo, canalizado generalmente a través de créditos públicos, los cuales no se extendieron desinteresadamente, sino que incluyeron consideraciones políticas o comerciales, aumentando considerablemente el endeudamiento externo que hizo que una parte creciente de los ingresos obtenidos en el exterior se destinaran a pagar esta deuda.

Otro aspecto lo constituyeron las inversiones extranjeras directas, que se concentraban antes en el sector de los servicios públicos, llamadas clásicas (como ferrocarriles, petróleo, etc), las cuales se canalizaron hacia las inversiones directas productivas, o sea el sector manufacturero y en menor grado el financiero, de tal suerte que el control extranjero se ejerciera ya no solamente sobre el sector externo de la economía (es decir cuya producción se exporta), sino cada vez más sobre el propio mercado interno, el cual significaba mayor rentabilidad y seguridad; conduciendonos ello a un factor fundamental en el desarrollo dependiente que es el con -

(12) Ruy Mauro Marini. "Subdesarrollo y Revolución", Siglo XXI Editores S.A. México 1970 pp. 18 y 19.

trol creciente que sobre el proceso de industrialización ejercen las grandes empresas multinacionales, principalmente las norteamericanas, cuya operaciones observan varias características importantes y a lo cual Rodolfo Stavenhagen dice:

En primer lugar, la mayor parte del financiamiento de estas inversiones no constituyen un aporte neto de capital nuevo, sino que provienen de reinversiones de las propias empresas y de los mercados de capital locales.

En segundo lugar, una parte creciente de lo que a parece como inversión extranjera, no es mas que la compra de establecimientos nacionales (13) por parte de las empresas extranjeras, compra que se realiza muchas veces por medio del financiamiento de créditos nacionales, con el consiguiente aumento de utilidades al exterior; tendencia que se ha advertido en muchas industrias y también en el sector bancario y financiero lo cual conduce a la desnacionalización de nuestra economía.

En tercer lugar, la mayor parte de las empresas extranjeras que operan en América Latina son filiales de corporaciones multinacionales cuya casa matriz se encuentra en el exterior y que tienen intereses de diversa índole en muchas partes del mundo. En consecuencia, las decisiones que afectan a la filial establecida en algún país del orbe, no responden obligatoriamente a las necesidades de nuestra economía, sino a la dirección del conglomerado y que se refiere a cuestiones tales, como el ritmo y volumen de la producción, el nivel de precios al consumidor, la tecnología empleada, la depreciación y renovación de equipos, el empleo de mano de obra, la proce-

(13) El 19 de octubre de 1972, el Sr. Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, manifestó en la toma de posesión del nuevo Director del Fondo de Cultura Económica, la tendencia creciente para que se sigan vendiendo empresas mexicanas a intereses extranjeros, especialmente industrias que tienen futuro como ha sucedido con la industria alimenticia, que ha tratado de ser monopolizada por intereses extranjeros, los que ahora que ven que se impulsa con un gran esfuerzo la solución del problema de la habitación, tratan de entrar a la industria de la construcción que en buena parte está en manos de mexicanos.

dencia y costo de la compra de materias primas y bienes-intermedios, etc. Al respecto cabe citarse el ejemplo dado por Paul A. Baran y Paul M. Sweezy sobre lo que es una empresa multinacional:

"La Standard Oil de Nueva Jersey es una empresa multinacional que en 1958 contaba con un total de 275 subsidiarias, distribuidas por los distintos continentes. Se contaba en ese entonces con 77 subsidiarias en Europa 43 en América Latina, 14 en Asia, 9 en Africa y 18 en otras regiones; además de 114 en los Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, a pesar de que las inversiones de la Standard Oil en el exterior eran menos de la mitad de sus inversiones internas, las ganancias provenientes de fuera eran dos veces mayores que las domésticas. En el caso especial de América Latina, para el 20% de su capital global allí invertido, las ganancias obtenidas alcanzaron el 39% del total. Según Business Week, revista norteamericana especializada en asuntos económicos, las compañías de los Estados Unidos, encontraron que sus ganancias en ultramar estaban subiendo mucho, y que su rendimiento sobre la inversión en el extranjero era frecuentemente mucho más alto que en los Estados Unidos, por lo que a medida que las ganancias en el extranjero empezaron a subir, los márgenes de utilidad de operaciones en el país comenzaron a reducirse. Esta es la combinación que forzó el desarrollo de la empresa multinacional (14)

Prosiguiendo con las características mencionadas, tenemos en cuarto lugar que el llamado proceso de desnacionalización se manifiesta particularmente en los sectores industriales de punta, es decir aquellos que contribuyen mayormente a las tasas de crecimiento general, conduciéndonos esta situación a la quinta y última característica que es la de dependencia tecnológica (15), pues en un mundo profundamente monopolístico, a menudo por causa del "Know-How", se hace necesario la transferencia de tecnología a la par que el de inversiones a los países subdesarrollados. Tenemos así, que las innovaciones

(14) *Multinational Companies*, Business Week, 20 de abril de 1963. Citado por Paul A. Baran y Paul M. Sweezy. "El Capital Monopolista" Siglo XXI Editores, México, 1a. ed. 1968 pp. 155 y 157.

(15) Rodolfo Stavenhagen. "Sociología y Subdesarrollo" Editorial Nuestro Tiempo, 1a. ed. 1972 pp. 58 y 59.

tecnológicas introducidas por una filial, norteamericana por ejemplo, tenderán a reforzar en general la capacidad de competencia de los Estados Unidos y no del país en que está instalada la filial, en este caso México, provocando para ello una insignificante labor de investigación y desarrollo que no ayudaría a progresar a la empresa local, aumentando por lo tanto la distancia tecnológica entre el país de origen y aquel en que actúa la filial. De lo anterior, cabe inferir que no tendría fundamentos la aspiración a superar una situación de menor desarrollo tecnológico, basándose principalmente en la presencia de las firmas internacionales y, menos aún, la de alcanzar por este medio una posición competitiva en el mercado internacional de manufacturas.

Otro dato curioso lo constituye el que la venta de tecnología a precios elevados por parte de las empresas norteamericanas a sus filiales en el exterior, contribuye asimismo a financiar la propia expansión tecnológica de los Estados Unidos. Pues entre 1957 y 1965 la exportación de tecnología a través de las filiales crecía en algo más de tres veces el ritmo con que lo hacía la exportación de bienes, algo menos de dos veces que el ingreso por concepto de utilidades sobre el capital invertido en el exterior, y casi dos y media veces que el ritmo de expansión de los recursos destinados por la industria estadounidense a actividades de investigación y desarrollo. De mantenerse en los próximos años las tendencias señaladas, en 1980 el saldo del balance de pagos tecnológicos representaría 18% de las exportaciones de bienes, 69% del ingreso por concepto de utilidad sobre el capital invertido en el exterior y 55% de los recursos propios que la industria estadounidense destina a investigación y desarrollo industrial en los Estados Unidos.

En consecuencia, la expansión de las filiales en el exterior generaría recursos por el sólo concepto de transferencia de tecnología por un valor que sería más de la mitad de lo que la industria estadounidense estaría invirtiendo para mantener su supremacía tecnológica. En otras palabras, la dependencia tecnológica no sólo es un obstáculo al desarrollo de América Latina sino que contribuye también a incrementar la supremacía tecnoló -

gica de los Estados Unidos (16).

En base a lo afirmado, la importación de tecnología ha generado una multitud de obstáculos a nuestro desarrollo, manifestándose estos de las más diversas formas entre los que destacan los siguientes:

Los contratos de importación de tecnología firmados por empresarios mexicanos, están sujetos en la mayoría de los casos a convenios que implican en la práctica una dependencia casi perpetua; siendo una de las técnicas más usadas para ello la que se refiere a la negativa para exportar por parte de las empresas nacionales, ya que el mismo proveedor vende la misma fórmula a otros países o únicamente se prohíbe su exportación para evitar la competencia que ocasionarían nuestros productos.

La negociación de tecnología por parte de los empresarios mexicanos es sumamente débil y con una gran carencia de conocimientos respecto a las tarifas, a la mejor adquisición, etc, provocándose con ello, o el pago excesivo por conocimientos que han sido superados y son del dominio público, o la compra de tecnología no acorde con nuestras necesidades, como es la norteamericana, la cual está basada en la sustitución más rápida posible de la mano de obra por capital, y por lo tanto inadecuada a nuestra realidad donde hay un mercado de trabajo ilimitado y escasez de divisas.

Otra desventaja, es que la compra de tecnología -sujeta a convenios, provoca la ingerencia exterior en la administración de las empresas nacionales, la cual se lleva muchas veces a cabo en forma directa, a pesar de que la mayoría de las acciones esten en poder de industriales nacionales.

Por último, se puede afirmar que estas prácticas condujeron a una marginalización del científico mexicano.

(16) Naciones Unidas, *Estudio Económico de América Latina-1970*, citado por Rodolfo Stavenhagen, *Sociología y Subdesarrollo*. Editorial Nuestro Tiempo S.A. 1972 pp. 60 61 y 62.

no, con su consiguiente emigración hacia naciones donde son aprovechados sus conocimientos, pues las empresas privadas que pueden pagar la investigación prefieren seguir comprando o transfiriendo tecnología, consistente en patentes, técnicas y especialistas del extranjero, por lo que no les interesa mejorar sus métodos por medio de la investigación propia. Al respecto podemos mencionar como ejemplo la industria farmacéutica, donde más de 80% de la inversión es extranjera.

Como corolario, se hace menester manifestar en este trabajo, las declaraciones emitidas por el Consejo Universitario de la UNAM, y que dicen:

*A la opinión pública
A la comunidad universitaria*

"El ataque contra las universidades en México (se entiende por ello cualquier centro de cultura superior) es parte de las agresiones que, fomentadas por el imperialismo y por los grupos reaccionarios de nuestros países, sufren desde hace tiempo las universidades en América Latina.

El imperialismo pretende frenar el desarrollo científico y tecnológico para afianzar los vínculos de nuestra dependencia, los grupos económicos y políticos reaccionarios, los latifundistas, los que se benefician con la concentración de la riqueza, los aliados del capital extranjero, los interesados en mantener un régimen de privilegios y de explotación, o en alcanzar posiciones de poder, pretenden igualmente en agredir a las universidades, centros por excelencia de la crítica social, de la discusión libre de las alternativas de nuestro desarrollo y de la lucha por el proceso democrático y por el mencionado avance científico y tecnológico.

La educación superior en México, y en especial la autonomía de las universidades, viven hoy el recrudecimiento del ataque de esos grupos, cuyo propósito es liquidar las libertades que en ellas se ejercen y hacer imposible la práctica de la democracia y la superación académica" (17)

(17) "Diario Excelsior" de fecha 26 de Octubre de 1972.

Volviendo a la tónica del tema de nuestra dependencia económica, es de considerar que las relaciones comerciales y financieras, así como los préstamos e inversiones públicos y privados, revelaron modalidades de interdependencia, adquiriendo esta mayor significación cuando las actividades económicas tanto de Estados Unidos como de nosotros, pasaron como ya se examinó, a depender recíprocamente del intercambio comercial, financiero y tecnológico del Know-How, provocando con ello, una tendencia de complementación de las dos economías, ya que la continuidad del proceso económico en Estados Unidos (en determinada dirección), dependía y depende de la continuidad del proceso económico (también según determinada tendencia) de México y Latino América.

En este punto, la dependencia económica comenzó a pasar a la esfera política, en virtud de que muchas de las decisiones sobre nuestro crecimiento económico, tendieron a ser adoptadas en el exterior, en función de los intereses de las empresas multinacionales con sede en el país dominante, lo cual ocasionó que poco a poco el poder público, para poder mantener e incrementar esas inversiones, adoptara medidas de política económica que desarrollaran las relaciones existentes. En consecuencia, se consolida y se expande la dependencia, mas ahora en un sentido lato, abarcando ya no solamente cuestiones económicas, sino de índole social, cultural, tecnológicas, etcétera.

De esa manera el imperialismo ejerció y ejerce una influencia decisiva en la estructura social y, particularmente en las relaciones de clase, subordinando en mayor o menor medida a la burguesía y sobre todo a las viejas oligarquías, las cuales significan un factor necesario para evitar la desintegración de los sistemas sociales, a través de los cuales se realizan las operaciones económicas, acrecentándose de este modo el divorcio entre dichos estratos y las masas populares.

Al mismo tiempo que esto sucedía, se impusieron ciertos métodos organizativos y formas sociales de producción y de consumo propios de la sociedad industrial desarrollada, que al convivir con métodos de producción precapitalistas, formaron una falsa imagen respecto a que las regiones arcaicas desaparecerían en favor de los sectores modernos, idea que asociada a los bajos niveles de vida rurales, provocaron el éxodo a las ciudades y la

enorme concentración urbana de las dos últimas décadas.

Con ello se creó un grave problema, pues las migraciones hacia las grandes urbes eran muy superiores al crecimiento industrial de ellas, provocando así un aumento en el desempleo disfrazado (subempleo), que se dirigió principalmente al sector de los servicios, diversificándose en un sinnúmero de subocupaciones no productivas, como cuidadores de coches, vendedores de lotería, chicles, etcétera.

Esto ha suscitado graves cuestiones, pues el hecho de que los habitantes marginales de las ciudades estén sometidos constantemente a la influencia de los medios de comunicación de masas y a los patrones de consumo urbano-industriales (efecto demostración de Duesenberry), sin modificar al mismo tiempo la estructura ocupacional, ni crear nuevas fuentes de trabajo, es decir sin la posibilidad real de elevar sus niveles de vida, han provocado en ellos, frustraciones y resentimientos y como consecuencia lógica el aumento en el índice de criminalidad (18).

En otro sentido, es obvio que la emigración masiva a las ciudades no ha contribuido a fortalecer los sindicatos, ni a estimular las formas de participación política (lo cual se analizará mas detenidamente en el capítulo siguiente), ya que la baja conciencia política de un conglomerado de reciente origen campesino, tiende a debilitar y a favorecer la disgregación, el aislamiento y la subordinación de las formas organizativas de acción.

Respecto a la aculturación que México ha recibido con motivo de su dependencia, diremos que no es un tema sobre el que se necesite ahondar demasiado, pues tales influencias forman parte de la vida cotidiana de nuestro país y están a la vista de todos, principalmente en los centros urbanos donde la asimilación de valores, aptitudes, mentalidad y hasta necesidades sociales ha llegado a un grado que podría a la larga resultar cierto el gra-

(18) El efecto demostración para algunos autores, provoca una dinámica de superación en los sectores de bajos ingresos, cuestión para nosotros falsa pues su efectividad de modo completamente contrario en nuestro país.

cejo de Carlos Monsivais de que "somos la primera generación de extranjeros nacida en México" (19), ya que la degradación que ha experimentado nuestra cultura no ha obedecido solamente al mal uso de los medios de comunicación masiva, sino que ha influido en ello el deterioro de nuestro sistema escolar (20), provocandose así una enajenación de consumo, basada en la penetración de valores culturales contrarios a nuestra ideosincrasia,

(19) Opinión emitida por el Lic. Francisco Javier Alejo, al tomar posesión de su nuevo cargo como Director General del Fondo de Cultura Económica.

(20) Al respecto diremos que la mayoría de las agencias publicitarias en nuestro país, están manejadas por capitales extranjeros, así como las series de televisión son en su gran porcentaje de origen norteamericano y en las cuales se gastaron en Iberoamérica 10,000 millones de pesos el año pasado.

Otro factor importante y que es menester señalar, es el relativo a la creación en Abril de 1969 del CAVISAT que quiere decir Centro Audiovisual Internacional Vía Satélite, y que tiene como función el estudio de la factibilidad de poner en marcha el proyecto y elaborar programas educativos en todos los niveles, desde alfabetización hasta instrucción profesional, lo cual es una labor muy loable, sino estuviera encaminada la elaboración de tales programas educativos a diez universidades norteamericanas y a diez de América Latina que reciben ayuda y tienen fuertes vínculos con fundaciones de Estados Unidos, situación agravada por el "hecho extraño" de que entre todos los organismos que intervienen en el programa no figuran los gobiernos latinoamericanos y si en cambio corporaciones como la COMSAT, INTELSAT, empresas comerciales de E.U., etc., con la que el único fin que perseguiría esta educación estandarizada en los diversos países latinoamericanos, sería la de su convertibilidad en "sociedades sin identificación".

Así pues, es necesario que nuestros países no acepten ese plan de intervención de gobiernos extranjeros mediante emisiones vía satélite, sino que luchan por instalar sus propios satélites nacionales para aprovechar los avances de la ciencia para la educación.

4. Problemas concretos del desarrollo mexicano

La Revolución Mexicana de 1910, según lo mencioná-
mos páginas atrás, es un factor de suma importancia para
comprender el porque nuestro país logró asentar tempranamen-
te, en relación a la situación de otras naciones latinoame-
ricanas, las bases físicas, e institucionales que le permiti-
erón lograr posteriormente un crecimiento muy superior al
de la mayoría de ellas, en virtud de las transformaciones -
ocurridas en la estructura socioeconómica nacional y en los
mecanismos de intervención del Estado durante 1917-1940 y,
sobre todo, bajo el régimen del General Cárdenas a la mitad
de la década de los treinta.

Sobre estas bases, el desarrollo económico ha creci-
do casi ininterrumpidamente durante los último cuatro dece-
nios y de acuerdo con los datos oficiales, puede calcularse
que el producto bruto nacional, medido a precios constantes
de 1950, ha aumentado de 16.9 mil millones de pesos en 1930
a 300,816 millones en 1970; 17.79 veces en 40 años, regis-
trando para las décadas de los años cuarenta y cincuenta -
una tasa media anual de crecimiento de 5.6%, la cual se ele-
va a 7.1% en los años sesenta (medido ahora a precios de -
1960) y, en 1970 se supera este elevado promedio al regis-
trarse según cifras preliminares un crecimiento real de 7.6
7.5%.

El producto por habitante fué, para este último año,
de 566 dólares, no obstante que de 1940 a la fecha antes ci-
tada, la población se incrementó en más de 150%, experimen-
tando este renglón un incremento medio anual de 3.7% en el
decenio de los sesenta, cifra que comparativamente es una -
de las más altas en Latino América según datos de la CEPAL.

Durante dicho lapso la producción industrial ha mos-
trado un creciente desenvolvimiento, estimándose que en el
último cuarto de siglo ha pasado ha representar del 25 al -
35% del P.N.B., por tanto, incluyendo las ramas manufacture
ra y petrolera, así como la minería, el producto industrial
es para 1968 6.4 veces superior con respecto a 1940. El de
los servicios, abarcando comercio, electricidad y transpor-
tes es 5.5 veces mayor. Por su parte, la exportación glo -
bal y la de importación es 7 veces más alta, habiendose -
también observado un fuerte ascenso en el turismo y otras -

cuentas internacionales. Además, en virtud de la creciente expansión de la superficie cultivada, de la disponibilidad de mayores obras de riego, introducción de mejores técnicas y equipo, etcétera, los rendimientos promedio y el valor de la producción agropecuaria subió 4.2 veces entre 1940 y 1968 (21).

Del exámen anterior, constatamos que nuestro desarrollo económico ha sido el factor con más nítidos perfiles en los últimos años. Mas, estas mismas características contrastan con agudos desequilibrios que, en el fondo de las discontinuidades de la estructura de México ha manifestado un profundo desnivel entre dos de los factores del sistema político: la justicia social y el desarrollo económico (22) el cual, al término de la Segunda Guerra Mundial, con la expansión del capital privado y con las disparidades estructurales aludidas, limita espectacularmente la aplicabilidad de los principios programáticos de la revolución, cuyos objetivos se subordinan por esta causa a las prioridades de la industrialización y a las del capitalismo subdesarrollado, no significando esta situación un sinónimo de liberación y emancipación humana, pues al irse basando nuestro crecimiento en una serie de contradicciones, fué originando una multitud de problemas que al no poderse resolver mediante soluciones internas nos condujeron a una mayor dependencia.

Al amparo de estas bases deformadas, la industrialización nacional siguió avanzando, más ya no con el énfasis de una expansión integral de la planta industrial, ya que al tomarse la sustitución de importaciones como un objetivo en si mismo, sin dar el valor adecuado a factores como normalización, eficiencia, localización, precios y ocupación, se creó una industria cuyo crecimiento exige, por una parte una creciente importación de bienes de capital y semielaborados y, por la otra, no adquiere las condiciones necesarias para proyectarse competitivamente en el mercado internacional.

(21) Datos obtenidos en informes y boletines del Banco de México y La Nacional Financiera; La Economía Mexicana en Cifras, NAFINSA, México 1965 y otras.

(22) Horacio Labastida, "Sistema Político y Desarrollo Social", Los Problemas Nacionales. UNAM 1971 1a edición p: 106.

Dicho en otras palabras, no se orientó nuestra economía en el sentido de un desarrollo integral y armónico en escala propia de la sociedad de la producción y consumo masivos, sino todo lo contrario, a producir con altos costos y baja eficiencia para un corto sector con capacidad adquisitiva, en tanto que un alto porcentaje de la producción global se aplicó a actividades no directamente productivas (23).

Esta situación, originó una serie de conflictos de los cuales analizaremos brevemente los más concretos, partiendo para ello de la idea de que hay dos sectores fundamentales de problemas en el desarrollo económico; por una parte los derivados de la penetración imperialista extranjera que vuelven a la economía nacional cada vez más dependiente y vulnerable y, por la otra, está una problemática indisolublemente vinculada a la anterior y con un carácter no menos estructural: la defectuosa distribución de la riqueza y el ingreso que conforma y deforma la estructura de la producción y el consumo nacionales (24).

Siguiendo pues esta línea, observamos con respecto al primer grupo de problemas lo siguiente:

a) Un comercio exterior desbalanceado

Lo inequitativo de los términos de intercambio, así como lo mediatizado de las exportaciones e importaciones por la acción incontrolada de poderosos oligopolios internacionales han provocado un desajuste en nuestro comercio exterior.

En razón de las exportaciones, distinguimos dos grandes períodos a partir de 1940, caracterizados casi siempre por ser a base de materias primas y con demanda inelástica (25), por lo que dichas transacciones se habían ido restringiendo.

(23) Gloria González Salazar "Subocupación y Clases Sociales en México" UNAM México 1972 Primera edición pp 93 y 94.

(24) Fernando Carmona de la Peña, "Dependencia y Cambios Estructurales" op. cit. pp 147 y 151.

(25) David Ibarra "Mercados, Desarrollo y Política Económica, Perspectivas de la Economía de México", "El Perfil de México en 1980", Tomo I, IIS, UNAM, Siglo XXI Editores 3a ed. 1971

En el primero, que concluye hacia 1955-1957, los elementos más dinámicos del desarrollo son el sector agrícola y las exportaciones, integradas en su mayor parte por productos provenientes del campo, creciendo dicho sector a un ritmo de 7% anual. Esto se debió, en un principio y como ya se señaló, a la reforma agraria y a las obras de infraestructura, llevadas muchas de ellas a cabo en el período del Lic. Miguel Alemán y entre las que destacaban las obras de gran irrigación y el desarrollo de las comunicaciones, con lo que pudo satisfacerse en forma apreciable la demanda de alimentos y materias primas, además de constituir la principal fuente de divisas a través de la exportación.

Sin embargo, esto originó un crecimiento anual en la tasa de precios del orden del 10%, teniendo la inflación características mixtas de alza de costos y de incremento de demanda, contribuyendo a ello las obras públicas que al financiarse preferentemente con nuevos medios de pago, generaron gastos que al presionar sobre la capacidad productiva se tradujeron en costos crecientes.

Con la nueva etapa de desarrollo, que abarca de 1955 1957 hasta el presente, el sector más dinámico de crecimiento se traslada al sector secundario, al amparo de las políticas gubernamentales de fomento a la industrialización, en particular, a la política proteccionista a la sustitución de importaciones, extendiéndose con ello el mercado y la ampliación de la infraestructura (26).

El sector agrícola pierde dinamismo por la distorsión hacia cultivos de menos valor y situaciones adversas en la cotización internacional, así como por el alza de costos, reduciéndose con ello las exportaciones agrícolas (27) y de manera particularmente acusada en la segunda mitad de los sesenta, en que prácticamente se estancan (28);

[26] Leopoldo Solís op cit pp 18 y 19.

[27] Para el conjunto de los años sesenta casi tres cuartas partes (74.7%) de los ingresos por exportación de México procedieron de las ventas de productos primarios y de ciertas manufacturas primarias. La restante cuarta parte estuvo integrada en porciones iguales por productos de la industria manufacturera (12.7%) y por productos no clasificados (12.6%) BNCESA op. cit. p. 135

[28] Banco Nacional de Comercio Exterior S.A. "La Política Económica del Nuevo Gobierno", México. 1971 p 135.

sufriendo también una disminución las exportaciones pesqueras, de suerte que el dinamismo general de las exportaciones se limita a las manufacturas y a otros tipos de artículos, cuya participación en el total era poco significativa, ya que, al no concederse atención a los aspectos de costos y de precios, se restringieron las exportaciones de algunas mercancías y sobre todo, las posibilidades de diversificar el comercio exterior por la vía de la colocación de productos manufacturados, por lo que ese dinamismo no alcanzó a compensar el menor crecimiento de los grupos dominantes de exportaciones.

Esta evolución desequilibrada, reflejó un modulo de insuficiencia dinámica de las exportaciones, moderandose sensiblemente su ritmo de crecimiento, pues la tasa media anual se reduce de 8.5% para la primera mitad de los sesenta, a 5.6% en la segunda mitad, decreciendo esta en 1970 debido en parte a factores negativos extraordinarios (29).

Abarcando ahora el rubro de las importaciones, por las características mismas del proceso de desarrollo industrial de México, hubo necesidad de una mayor importación de bienes de capital, manufacturados o intermedios y de alta densidad económica, pero con el inconveniente de estar motivados en gran parte por los elementos de rigidez e inflexibilidad que contenía su estructura, debiendose propiamente el crecimiento industrial al proceso de sustitución de importaciones, el cual se baso en una redundancia de bienes de capital importados con un contenido de operación muy elevado que al ir reflejando en forma implicita la deformación de la demanda que los bienes importados crearon con su oferta hacia los sectores favorecidos con el crecimiento, provocaron situaciones inflacionarias que fueron reforzadas por el aumento de precios en las importaciones.

En la década de los sesenta, aproximadamente, la mitad de las importaciones (49.5%) se dedicaron a satisfacer las necesidades de insumos importados y de partes, refacciones y equipo de capital de reposición de la planta productiva existente en el país, mientras que una tercera parte (34.9%) constituyó el contenido de las nuevas inversiones que se realizaron para ampliar dicha planta productiva. El resto (15.6%) estuvo constituido por importaciones de bienes de consumo (30).

(29) *ibidem* p. 134.

(30) *ibidem* p. 137.

Se advierte pues, que es en las importaciones de mantenimiento donde tuvieron mayor incidencia los productos cuya importación fue más dinámica, reforzándose la conclusión de que era a esas compras de materias primas, bienes intermedios, partes y piezas de refacción, rigidamente determinadas a las que cabía atribuir el mayor peso en la aceleración del ritmo de aumento de las importaciones mexicanas, con sus consecuentes eventualidades negativas que eran, por un lado, que al no poderse satisfacer estas importaciones dieran lugar a la subutilización de la capacidad instalada y al consiguiente desperdicio de recursos y, por el otro, al que absorber tal cantidad de divisas, redujeran el margen para realizar nuevas importaciones de expansión y pusieran en peligro el avance industrial del país. Además, las importaciones redundantes de equipo de producción aumentarían las necesidades de importaciones de mantenimiento, constituyendo un factor indeseable de presión sobre la balanza de pagos (31).

Por último, señalaremos que en el período comprendido de 1960 a 1964 la tasa anual de dichas importaciones fue de un 6%, elevándose a 7.5% anual de 1965 a 1969 y haciéndose más aguda en 1970 en que aumentan un 18.2%, debido a diversos factores negativos. Cifras, que si son comparadas con las dadas en el sector exportador, muestran un déficit de la balanza comercial, que en los cinco primeros años de la década registró un promedio anual de 360.1 millones de dólares, se eleva hasta un promedio anual de 600.1 millones en 1965-1969 y, en 1970 alcanza el nivel sin precedente de 1088 millones (32).

b) El desplazamiento o el control de empresas otrora nacionales en la industria manufacturera, el comercio y los servicios

Como se observó en páginas anteriores, las empresas extranjeras utilizaron y utilizan diversos medios tendientes a controlar o desplazar a las industrias nacionales, bien de manera directa como en el caso de las enclavadas en las ramas químico-farmacéutica, automotriz, hulera etcétera,

(31) Francisco Alcalá y Quintero, "La función de las importaciones en el desarrollo económico de México", Comercio Exterior, México, Julio de 1967 pp. 529-532.

(32) op. cit. pag. 134.

Bien participando en el capital como ocurre en otras ramas, o bien ejerciendo una poderosa influencia por las vías de control de patentes, licencias y procedimientos de producción, así como de máquinas, equipos y bienes intermedios, situación que afectó a la mayoría de las empresas mexicanas más eficientes.

La evolución de las inversiones extranjeras directas en México, durante las últimas tres décadas, sin incluir reinversiones, cobró un ritmo enorme en los sucesivos gobiernos. Así vemos, que con Avila Camacho, 1941-1946, fué de 131 millones de dólares; Alemán, 1947-1952, 251 millones, Ruiz Cortines, 1953-1958, 486 millones, López Mateos, 1959-1964, 511 millones, y en los cinco primeros años del gobierno de Díaz Ordaz se elevaron a 606 millones, aumentando el promedio anual de 22 millones que tenía de 1941 a 1946, a 121 de 1965 a 1969 (casi seis veces más) (33).

Por otro lado, el financiamiento de la inversión monopolista extranjera con cargo a las utilidades obtenidas en el país, tendió a crecer: el promedio anual de las reinversiones fue de 6.7 millones de dólares en 1941-1946, 22.3 millones en 1947-1952, 18.8 millones en 1953-1958, 28.1 millones en 1959-1964 y 61.3 millones en 1965 (34).

No obstante, que la inversión extranjera en México ha sido progresivamente eliminada de sectores tradicionales (industria petrolera, servicios públicos, comunicaciones y transportes, etc.), se ha ido concentrando en los.

(33) Fernando Carmona, "El drama de América Latina. El caso de México" pp. 147-152. Los datos de los períodos gubernamentales de López Mateos y Díaz Ordaz, están calculados con base en los informes anuales del Banco de México. Se añadieron los saldos positivos de las "cuentas entre compañías". Al dato de 1959-1964, hay que descontar una desinversión de 116.5 millones de dólares por la compra de empresas eléctricas extranjeras nacionalizadas en ese año.

(34) David Ibarra, "Mercados, Desarrollo y Política Económica, Perspectivas de la Economía de México, el Perfil de México en 1980" Siglo XXI Editores, 1970 cuadro 33 pp. 174 y 175.

sectores manufactureros (35) y de servicio, como muestran algunas estimaciones basadas en que si las empresas foráneas destinaban en 1939 el 89% de un capital acumulado de menos de 500 millones de dólares a electricidad, transportes y comunicaciones y minería, en 1960 dicha proporción había descendido al 20% de un total que se acercaba a los 2700 millones de dólares, mientras que la industria, el comercio y otros servicios pasaron del 10% (11% incluyendo agricultura) al 78% (80% incluyendo agricultura) (36).

De este último porcentaje, el sector más importantes es el manufacturero (75%) (37), calculando Jose Luis Ceceña que entre 1967-1968 las empresas extranjeras controlaban, aun sin considerar las sociedades con una fuerte participación extranjera, entre el 28% y 47.8% del capital total de la producción de cemento y aparatos electrónicos, hoteles y restaurantes, productos químicos industriales y alimentos procesados; entre 50 y 75.4% en la industria automotriz, minería y metalurgia, el gran comercio, maquinaria y equipo, y cobre y aluminio, y entre 86.3 y 96.8% en las ramas de productos de tocador y hogar, equipo de oficina, productos de hule industria químico-farmacéutica y tabaco y cigarrillos (38).

En virtud de ello, a últimas fechas los diarios ca -

(35) Si bien estas inversiones han ayudado al proceso de sustitución de importaciones de bienes de consumo es verdad que ha aumentado las importaciones de bienes de capital y nos ha convertido en una especie de maquiladoras de productos externos, y se puede decir que las exportaciones que realizan esas empresas extranjeras solo son "transferencia en libros" hacia sus matrices en el país inversionista.

(36) Jose Luis Ceceña, "El Capital Monopolista y la Economía de México", Cuadernos Americanos, México, 1963, p. 103, citado por Fernando Carmona op. cit. p. 208.

(37) Cálculo hecho en 1970, por el Banco Nacional de Comercio Exterior, y publicado en el Diario Excelsior el día 5 de Noviembre de 1972.

(38) Jose Luis Ceceña, "México en la Orbits Imperial", Ediciones El Caballito, México 1970.

Además hay que mencionar que el Diario Excelsior, según investigaciones realizadas por los centros antes expuestos, señaló que el total de empresas norteamericanas establecidas en México han llegado cerca de las 2600, teniendo un incremento en los últimos 4 años en la industria alimenticia de 33% cada 3 años.

pitalinos han venido publicando una serie de artículos en los que se hace patente esta situación. Así, el 12 de Noviembre de 1972, el Diario Excelsior manifestó, de acuerdo con el Instituto de Investigaciones Económicas y con los especialistas de la Escuela de Economía de la UNAM, que la penetración total de capital extranjero en la industria alimenticia del país rebasa el 75% del total, perteneciendo el 98% de este a las compañías multinacionales que tienen intereses en más de 50 países.

También de dicha investigación se desprendieron datos acerca de la proporción de las inversiones foráneas en las diferentes ramas, correspondiéndole a los productos enlatados un 60%, 70% en la transformación de la leche, 60% en la industria galletera, 100% en leches en polvo, evaporadas y condensadas, y 75% en dulces, chocolates y caramelos en general, rama que comprendió otro artículo publicado el día 14 del mismo mes.

En el renglón de los servicios, es necesario apuntar la ostensible participación que tienen las compañías extranjeras en la publicidad y otras actividades profesionales, como son los llamados bufetes, que legalizan sus actividades agregando un prestanombre o un asociado mexicano, los cuales atienden negocios de las empresas extranjeras instaladas aquí, por ser estos clientes vedados a los mexicanos. Con esto, el problema se ha vuelto sumamente grave, ya que lo que se inició con bufetes de abogados, ahora se extiende a las ramas de los arquitectos, ingenieros, contadores, etcétera, siendo este último renglón sumamente importante ya que lo contable debería ser encomendado a mexicanos exclusivamente, por ver ellos el mayor interés nacional, mientras que los extranjeros el suyo propio. Otro inconveniente lo encontramos en que las universidades aumentan día a día su población y podría suceder que en un momento dado no hubiera mercado de trabajo para ellos, con los consiguientes problemas ocupacionales (39).

Para finalizar este grave problema, sólo nos queda señalar el problema ya tocado de las compañías transnacionales

(39) Denuncia hecha por el Lic. Jorge Reyes Tayabas, miembro del consejo directivo de la Barra de Abogados, publicada el 14 de Noviembre de 1972, en el Diario Excelsior.

les, que han acusado una gran tendencia por entrar a México siendo que según datos al 15 de Noviembre de 1971, operaban aquí 412 empresas subsidiarias de los Estados Unidos, con capital total o mayoritario de ese país, que desplazan a las nuestras, prohíben o condicionan la exportación, importan tecnología sin transmitirla al país y gravan aún más nuestra desfavorable balanza de pagos, afirmó un funcionario del Banco Nacional de Comercio Exterior.

Esas empresas transnacionales dependen de 162 de las 187 más importantes de Estados Unidos, las cuales compraron 112 industrias ya establecidas, fraccionandolas posteriormente en 109 más, para conseguir ventajas tributarias, y de las 412, sólo 143 se establecieron como empresas nuevas, las cuales en su totalidad funcionan con objetivos de expansión mundial y no suelen tomar en consideración nuestros intereses, (40) y a lo que el economista paquistaní Hamza Alvi, en resumen, comenta:

... "el antiguo imperialismo se distingue del nuevo - en que aquel estaba fundado en el saqueo de los yacimientos de materias minerales más que otra cosa, por lo que no produjo en ninguna parte, ni siquiera un inicio de desarrollo; en neocolonialismo o imperialismo contemporáneo, en cambio, goza de privilegios a la inversión en los sectores industriales ya existentes, pues la inversión privada extranjera no crea jamás una industria inexistente, sino que se embarca en un proceso de industrialización ya iniciado para controlarlo, limitarlo, orientarlo y conquistar su mercado, ya en vías de creación anterior.

... los monopolios norteamericanos en particular.. - toman participación financiera en empresas "nacionales" y les venden bajo contrato de exclusividad materias primas semielaboradas, insumos, maquinaria pesada, etc., aunque casi siempre lo importante es que les conceden el derecho a utilizar sus patentes. La utilización de éstas y el abastecimiento de insumos, les significa ren-

(40) Denuncia hecha por un miembro del Banco Nacional de Comercio Exterior, el día 15 de Noviembre de 1971, publicada en el Diario Excelsior.

tas y utilidades tan excesivas, que representan una suma mucho mayor al total de utilidades obtenidas por la "empresa nacional" de que se trate. En el grado en que aquella suma es contabilizada como "importación de productos y servicios por la "empresa nacional", su cobro en divisas no tropieza con los mismos obstáculos psicológicos y políticos que la repatriación de utilidades.

- ... Las utilidades repatriadas (ya sean directas o indirectas) por los monopolios extranjeros, nunca son invertidas o reinvertidas en la economía dominada; el progreso técnico de ésta cae en la soberanía del trust extranjero que impone a su antojo el ritmo del desarrollo y del progreso técnico a todo un conjunto de países colonizados (41).

c) Las desequilibradoras remesas al exterior

Primeramente, tenemos bajo este concepto las utilidades de la inversión extranjera directa que superan con mucho, 2 a 3 veces, a los nuevos ingresos, aún sin considerar reinversiones.

Conforme a datos publicados de la balanza de pagos - calculada por el Banco de México y reagrupados por la CEPAL en el período de 1950-1966 ingresaron nuevas inversiones directas por 1148.0 millones de dólares, los rendimientos remitidos fuera del país por las empresas establecidas en México ascendieron a 2312.1 millones, 101.4% más que lo ingresado, y las reinversiones efectuadas en México, con ganancias obtenidas en el país fueron de 454.0 millones de dólares, o sea que el total de utilidades fue de 2766 millones, 140.9% más que las nuevas inversiones de esos 17 años (42).

Posteriormente, o sea del período que comprende de 1965 a 1969, las remesas ligadas a dichas inversiones acumularon 1612.5 millones de dólares, con una tasa media anual de crecimiento de 14.8%, y con un promedio anual de 322.5 -

(41) Hamza Alavi, "Imperialismo Old and New", *Socialist Register*, 1964 y "Temps Modernes". Ag., Sep. de 1964.

(42) David Ibarra, op. cit. cuadros 20 (p.136) y 33 (pp.174 y 175), obtenidos de Fernando Carmona, op. cit. p. 148.

millones de dólares (43).

No está por demás subrayar que cabe suponer que esos datos subestiman la exacción real, ya que muchas empresas - extranjeras eluden al fisco mediante "ganancias disfrazadas que hacen aparecer en su contabilidad como pagos por regalías, asesorías técnicas, etcétera, (44) todo lo cual va en detrimento de la capitalización del país.

En segundo lugar, apuntamos el hecho del pago de capital e intereses de una inversión extranjera indirecta que en buena parte consisten en el pago de préstamos "atados", - los cuales se fueron introduciendo con el objeto de mitigar las graves presiones sobre la balanza de pagos, ya que el - proceso de desarrollo al implicar aumentos en la necesidad de importación de bienes de capital, de materias primas, y muchas veces de alimentos, provocaron cambios desfavorables en las relaciones comerciales que pudieron determinar inclusive un estancamiento en todo el proceso del incremento productivo.

(43) Banco Nacional de Comercio Exterior, op. cit. p.418.
 (44) Ramón Martínez Escamilla, Diario Excelsior, declaraciones, y en el mismo diario con la fecha 18 de Nov. de 1972, el Sr. Emilio España Krauss, presidente de la sección de dulces de la Conacinfra, expresó que las compañías extranjeras, aunque también algunas mexicanas habían ocultado ingresos por concepto de importaciones por 5,207,000,000 de pesos durante 1972, cifra que probablemente sea superada en el balance que se haga en Diciembre del mismo año. Los datos fueron comprobados por la comparación de cifras que reproducen nuestras estadísticas por las exportaciones hacia Estados Unidos y Canadá, con las proporcionadas con las fuentes estadísticas del extranjero.

De esta forma se puede ver que para 1971, la fuente mexicana (Dirección General de Estadística) manifestó una exportación de 11,651,000,000 de pesos hacia Estados Unidos y Canadá contra, ... 16,408,000,000 de pesos registrados en las fuentes extranjeras (Departamento de Comercio de los Estados Unidos). Esto significa que al salir las mercancías de México se manifiestan valores inferiores a los reales de venta, con el fin de ocultar ingresos y consecuentemente evadir los impuestos sobre la renta que esto representa.

En esta forma, el Estado ha sido el encargado de crear la infraestructura económica que ha permitido sostener el dinamismo de la producción agrícola e industrial, asumiendo continuamente nuevas funciones que aunadas a la rigidez de la tributación y a la urgencia de aumentar la inversión pública, ha desembocado en los últimos años en un creciente endeudamiento del gobierno con el exterior.

Este fenómeno, ha obedecido al supuesto de que el ahorro público debía financiarse lo menos posible con recursos provenientes del sector privado, para que estos contribuyeran a la capitalización mediante un alto nivel de ahorro y de inversión que garantizará el dinamismo del crecimiento en el mediano y largo plazo. El proceso se completó mediante lo siguiente:

Primero, la inversión directa del Estado se dirigió hacia obras públicas de infraestructura de largo alcance, como las de fomento agrícola, transportes y energía, las que no se proyectaron tanto en la demanda global como en su acción para la instalación de construcciones y servicios básicos, que constituyen el trasfondo sobre el que se asientan los estímulos para la inversión privada.

Segundo, la inversión indirecta a través de las instituciones paraestatales, que otorgaron fondos disponibles para la capitalización privada por medio del financiamiento gubernamental.

Tercero, la canalización de excedente generado por la fuerza de trabajo hacia los empresarios, que se refleja en la inmovilidad de los salarios reales, y

Cuarto, en el traspaso de recursos de la agricultura hacia la industria, mediante el complicado mecanismo de la relación de productividad entre estos dos sectores de la economía y su consiguiente divergencia de precios relativos

En esa forma, se ha garantizado un alto nivel de utilidades para los sectores industriales, comerciales y financieros. Sin embargo estos sectores no han capitalizado con la velocidad esperada, y en cambio han mostrado una alta propensión a consumir, que se observa en la demanda creciente de bienes suntuarios que incluyen múltiples artículos importados, viajes al extranjero y gastos crecientes en servicios, distrayendo los capitales que deberían haberse encami-

nado a la elaboración de materias primas y bienes de producción (45) y agravando por consiguiente el endeudamiento externo que traducido en cifras nos da lo siguiente:

En 1960, la inversión bruta fija, la amortización de la deuda externa y la inversión financiera del sector público sumaron 13,374 millones de pesos. Bastante más de la mitad (57.7%) de este monto fue cubierto con los recursos propios (superávit en cuenta corriente e ingresos de capital), endeudamiento. Para 1965, las proporciones respectivas de financiamiento se mantenían prácticamente a los mismos niveles: recursos propios 55.4%, endeudamiento a través del exterior para 1969 la situación se había invertido: los recursos propios cubrían bastante menos de la mitad (41.9%) del gasto en inversión fija, amortización de deuda externa e inversión financiera; mientras que de los recursos derivados del endeudamiento interno u externo dependía el financiamiento de bastante más de la mitad (58.1%) de esos gastos (46).

Como resultado del rápido crecimiento del déficit comercial y del estancamiento del ingreso neto en cuenta de servicios, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos de México crece rápidamente en los años sesenta: su magnitud media anual pasa de 227.8 millones de dólares en 1960-1964 a 464.6 millones en 1965-1969. En 1970, por los factores especiales prevalecientes, el nivel del déficit se eleva hasta 865.0 millones de dólares. El déficit acumulado en 1960-1969 ascendió a 3461.9 millones de dólares, contribuyendo a generar aproximadamente la mitad de la necesidad bruta de capital extranjero que el país experimentó en los años sesenta, como se advierte a continuación:

| | 1960-65 | 1965-69 | 1960-69 |
|-------------------------------|-----------------------|---------|---------|
| | (millones de dólares) | | |
| Déficit en cuenta corriente.. | 1138.9 | 2323.0 | 3461.9 |
| Amort. de la deuda públ. ext. | 1252.6 | 2359.2 | 3611.8 |
| Necesidad bruta de cap. extr. | 2391.5 | 4682.2 | 7073.7 |

Fuente.- Banco de México y Banco Int. de Reconst. y Fomento

(45) Benjamin Retchkiman K. "La Política Fiscal para el Desarrollo, Los Problemas Nacionales". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1972 pp. 71, 76 y 77.
 (46) Banco Nacional de Comercio Exterior, op. cit. p.93.

Como se constata, las necesidades brutas de capital externo del país se incrementan a lo largo de la década, de un promedio anual de 478.3 millones de dólares en la primera mitad a otro de 936.4 millones en la segunda, tanto por el crecimiento del déficit en cuenta corriente como por las necesidades de amortización de la deuda pública externa. La erogación global que la amortización de la deuda pública externa exigió a lo largo de la década de los sesenta equivalió al 18.4% de los ingresos totales por exportación de mercancías y servicios: este coeficiente fue de 15.7% en la primera mitad y llegó hasta 20.2% en la segunda. Si se suman los intereses sobre deudas oficiales, se tiene que la carga global por servicio y amortización de la deuda pública externa llegó a 24.5% de los ingresos totales por exportación de mercancías y servicios en 1960-1969 y que los coeficientes correspondientes a la primera y segunda mitad fueron de 20.1 y 27.6 por ciento, respectivamente. Por lo que las entradas de capitales autónomos (inversión extranjera directa) cubrieron en los años sesenta alrededor de la quinta parte de las necesidades brutas de capital extranjero; prácticamente el resto de esas necesidades fueron cubiertas por el endeudamiento público con el exterior, cuya magnitud anual promedio pasa de 438.9 millones de dólares en la primera mitad de los años sesenta a 644.9 millones en la segunda mitad. En 1970 el endeudamiento bruto ascendió hasta 887.0 millones.

Las necesidades brutas de capital extranjero en México en la década de los sesenta fueron satisfechas mediante la siguiente combinación:

| | |
|---|--------|
| Capitales autónomos (inversión extranjera directa)... | 1355.3 |
| millones de dólares. | |
| Capitales compensatorios (endeudamiento bruto)..... | 5419.2 |
| millones de dólares. | |

Es pues evidente que al desequilibrio creciente de la cuenta corriente corresponde una creciente dependencia de los capitales extranjeros, y por lo tanto un endeudamiento cada vez mayor, sobre todo del sector gubernamental, que comenzó a elevarse con relativa celeridad desde el final de la década anterior. La deuda pública con el exterior, que se había mantenido desde los años cuarenta a niveles moderados, parece haber entrado en una fase de rápido crecimiento y así lo que en 1951 ascendía a poco más de 500 millones de

dólares (47), incluyendo las reclamaciones derivadas de la reforma agraria y de la expropiación petrolera, y la consolidación de empréstitos adquiridos en el siglo anterior, - cálculos aproximados señalan que en 1959 su monto había - ascendido a cerca de 650 millones, para subir después rápidamente hasta niveles que fluctuaban alrededor de los 2500- millones en 1968 (48).

Así, de 1950 a 1966, se cubrieron 527.8 millones de dólares por concepto de intereses sobre la deuda exterior, - y 2499.2 millones por amortización de capital, o sea, - 3,027.0 millones de dólares (49), lo que sumado a los egresos de divisas de utilidades de las empresas extranjeras, - sube a 233 millones de dólares en 1941-1946 a 474 millones - en 1947-1952 (incremento de 1034% respecto al sexenio anterior); 734 en 1953-1958 (aumento de 549%); 2617 en 1959- - 1964 (incremento de 256.5%), y 4151 en 1965-1969 (aumento - de 58.6%) (50), que si se comparan con los volúmenes de entrada de las inversiones extranjeras, el saldo resulta alta mente negativo para México.

De esta forma, el peligro que este fenómeno provoca está dado por la posibilidad de que al continuar con esa - tendencia se llegue al punto en el cual los pagos por los - préstamos recibidos limiten la importación de maquinaria y equipo suficiente para continuar con el dinamismo del crecimiento económico. Asimismo, pudieron llegar a un monto que condicionara aumentos en la dependencia, que no sólo se hu bieran restringido al aspecto financiero, sino que trascendieran al político, con el consiguiente posible deterioro - de la autodeterminación de la nación.

d) El oneroso pago de regalías por patentes, marcas- licencias y asistencia técnica cubierto por empresas mexica- nas

(47) Nacional Financiera S.A. "El desarrollo económico de - México y su capacidad para absorber capital exterior, Mex. - 1953 p.457.

(48) David Ibarra, op. cit. pp. 135 y 136.

(49) Fernando Carmona op. cit. p. 148.

(50) Ibídem p. 116.

Este rubro ya ha sido brevemente examinado en notas posteriores, por lo que unicamente nos limitaremos a señalar su monto, el cual nadie ha cuantificado todavía de manera sistemática. Una aproximación al posible costo para los empresarios nacionales, puede ser el dato de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, acerca de que los industriales y comerciantes cubrieron en 1968 por concepto de "asistencia técnica" la suma de 840.7 millones de pesos; 67.3 millones de dólares, a las empresas de 32 países; de esta suma, el 66.9% fue a empresas establecidas en Estados Unidos, pero en realidad mucho del resto pertenece indudablemente también a empresas norteamericanas, como lo denota el hecho de que lo cubierto a empresas de Panamá ocupa el segundo lugar, con 7.1% del total. Otros 362 millones de pesos correspondieron a regalías y 552 millones más a licencias y otros motivos (51).

A medida que avanzaba el desarrollo industrial, aumentaron los pagos de regalías, licencias, "asistencia técnica", etcétera, sumando para 1970, aproximadamente 200 millones de dólares, no destinándose a la investigación tecnológica ni el 10% de esa suma.

Concluyendo, expondremos que la transferencia de tecnología tiene ciertas consideraciones básicas que parece necesario tener presente, para así conocer las implicaciones que ha tenido sobre la orientación y eficiencia de la actividad industrial; y es que cuando se aborda este problema hay que hacer hincapié en que la tecnología no es un factor de producción susceptible de ser analizado en forma individual, pues concretamente no puede estudiarse la importación de tecnología sin analizar la importación de equipos y maquinaria, que constituye una de las formas esenciales a través de las cuales ésta se materializa. Tampoco puede hacerse abstracción de las implicaciones que pueda tener la presencia de filiales, que constituye uno de los mecanismos y canales más importantes de transferencia, sobre la orientación de la industria local.

Palpamos pues, que la coexistencia de elevados costos de producción y tasas de rentabilidad, por lo inadecuado de la importación de tecnología inhibe doblemente la vocación exportadora de las empresas, así como la falta de ca

(51) *ibidem* p. 148.

pacidad para diseñar y fabricar equipos se traduce también en el no aprovechamiento de determinadas materias primas y material para los cuales no existen equipos importados.

En el caso de las filiales, podemos decir que existe una sobrevaloración de los equipos que van a constituir la inversión inicial, lo cual les reporta ventajas pecuniarias no despreciables, ya que mientras mayor sea el valor inicial que se atribuya a la inversión, mayor será el monto de utilidad que les será permitido remitir, y en el caso de ciertos países, menores serán los impuestos que deberán ser cancelados al gobierno local por concepto de utilidades. Además, los costos más altos servirían para solicitar precios más elevados, y así un sinnúmero de inconvenientes, que hicieron que los precios que los países de Latinoamérica han pagado por los equipos que han sido traídos en calidad de aporte de capital, han sido más altos que los que les habrían correspondido si hubiesen sido adquiridos en el mercado internacional; factor que si se suma a que la tecnología ha sido importada en función de las oportunidades de inversión que fueron apareciendo en el proceso de sustitución de importaciones y que los empresarios evaluaron desde un punto de vista estrictamente microeconómico, tomando en cuenta únicamente los mercados nacionales, en virtud de la existencia de estructuras productivas altamente concentradas y protegidas, desembocaron en verdaderas trabas para competir en el mercado internacional de aquellos artículos productivos por esa maquinaria (52).

e) Las fugas de capitales nacionales convertidos en títulos, activos fijos o depósitos bancarios en Estados Unidos, Suiza, Canadá y otros países

Bajo este aspecto se aprecia en toda su magnitud el poco interés nacionalista que demuestran las burguesías conculares en nuestro país, ya que ha sido a través de la tradicional oligarquía terrateniente, de los grupos financieros y comerciales vinculados a la exportación e importación de los empresarios industriales de épocas más modernas, como se ha agravado nuestra dependencia externa, aunque desde luego, este proceso no ha tenido lugar sin conflictos, y preciso es reconocer que la historia nos demuestra que no

(52) *Revista de Comercio Exterior*, publicada por el Banco Nacional de Comercio Exterior, Abril de 1972, pp. 335, 336, 337.

obstante los intentos de industrialización nacional, generalmente estos han sido vencidos por intereses del sector externo.

Cabe señalar, además, que dichas burguesías han sido una de las principales causas de que no se haya promovido el ahorro interno como debía esperarse, ya que al consumir ellas parte de él en grandes gastos superfluos, inhibieron su proceso de crecimiento, el cual ha sido aun más perjudicado, por las tradicionales y normales remesas de capital que se llevan a cabo con criminal frecuencia por razones de "seguridad", y cuyo monto con seguridad suman centenares de millones de pesos.

Así tanto, por situaciones de tipo financiero, como la que ocurrió durante el régimen del Lic. Alemán, en que los inversionistas, viendo la presión a que estaba sometido el peso, aumentaron esa presión con una intensa fuga de capitales, como por situaciones políticas de la que son claro ejemplo el período del Lic. López Mateos, que al ser considerado su gobierno no acorde con los intereses imperialistas, provocaron la salida de grandes sumas de capital, que alcanzaron solo en 1961, poco menos de 200 millones de dólares (53).

Se expresa así, una de las leyes paradójicas de la dialéctica del atraso, en cuanto son precisamente las clases con una participación creciente en el ingreso nacional, las que de una parte sustentan una insensata economía de consumo suntuario y, de otra, generan un proceso de desahorro, definido como un fenómeno de sustracción neta de recursos originados en el ahorro interno (54).

f) Lo decreciente de la cuenta de servicios

El ingreso neto por cuenta de servicios ha sido un factor compensador del desequilibrio comercial de México. Tradicionalmente los ingresos derivados de la exportación de servicios (turismo fronterizo y al interior, producción-

(53) Raymond Vernon "El Dilema del Desarrollo Económico de México" Editorial Diana S.A. Méx. 1972 (2a edición) p. 129.

(54) Antonio García "América Latina". Desequilibrio Estructural y Dependencia Externa", Bogotá, 1969, revista de Comercio Exterior, del mes de Julio de 1969 p. 351.

de oro y plata (55), y transferencias públicas y privadas, principalmente), más los ingresos por pagos a factores (remesas de braceros, renta de películas e ingresos por int-reses) han superado a la suma de importaciones de servicios produciendo para el país un ingreso neto de magnitud considerable.

En la primera mitad de los años cincuenta (1950 - 1954), el ingreso neto en cuenta de servicios alcanzó un promedio anual de 164.8 millones de dólares y financió, en promedio, el 80.3% del déficit comercial registrado en esos años. En la segunda mitad (1955-1959), el ingreso neto en cuenta de servicios ascendió a un promedio anual de 267.4 millones de dólares y financió el 85.5% del déficit comercial del período. En cambio, en los años sesenta se presenta un acelerado proceso de erosión del ingreso neto en cuenta de servicios, originado en el rápido crecimiento, tanto de las importaciones fronterizas, como del turismo al exterior, así como en el debilitamiento de algunos ingresos antes considerables, como las remesas de braceros. En esta situación, el dinamismo de los ingresos por turismo fronterizo y al interior es incapaz de evitar el estancamiento del ingreso neto global de la cuenta de servicios. En la primera mitad de los años sesenta (1960-1964), el ingreso promedio anual cae a 132.4 millones de dólares y la proporción que este ingreso financia del déficit comercial es de sólo 36.8%. En la segunda mitad (1965-1969) el ingreso neto en cuenta de servicios se mantiene a un nivel prácticamente igual (136.4 millones de dólares) y la proporción que financia del déficit comercial se reduce hasta 22.7%. (En 1970 se mantiene la tendencia: el ingreso neto en cuenta de servicios sólo cubre algo más de la quinta parte 20.5% del desequilibrio comercial). De este modo a lo largo de dos décadas, el elemento compensador tradicional del déficit comercial reduce drásticamente su efectividad: mientras que en la primera mitad de los años cincuenta financia cuatro quintas partes de ese déficit, en la segunda mitad de los años sesenta sólo cubre la cuarta parte del déficit, por lo que la mayor proporción de éste se traslada de la cuenta corriente y aumenta verticalmente las necesidades de ingreso-

(55) En la estadística mexicana de balanza de pagos se registra como ingreso neto en cuenta de servicios la producción de oro y plata, deducida la que se usa en el país para fines industriales, bien sea que se exporte y origine ingreso de divisas o que se reserve directamente a la reserva internacional del país.

de capital extranjero compensatorio. Este resultado es atribuible, desde luego, a los dos factores en juego: el crecimiento del déficit comercial, que pasa de un promedio anual de 205.0 millones de dólares en 1950-1954, a otro de 600.1 millones en 1965-1969 y, al estancamiento y reducción del ingreso neto en cuenta de servicios, cuyo promedio anual, que fue de 164.8 millones de dólares en 1950-1954 pasó a 136.4 millones en 1965-1969 (56).

Con respecto a los ingresos por turismo fronterizo y al interior, México parece haber perdido terreno en su mercado turístico tradicional: el norteamericano, por su posición competitiva frente a otras zonas, especialmente el Caribe y Hawai, por la falta de coordinación y de numerosas inconsistencias internas que no han podido diversificar los centros de atractivo turístico.

A estas circunstancias hay que agregar que la penetración de capital extranjero, y principalmente norteamericano, se ha hecho patente en este renglón con varios inconvenientes, como pueden ser que los gastos que los turistas foraneos realizan en el país se transfieren a los Estados Unidos por medio del sistema de que la mayoría de las compañías aéreas norteamericanas son dueñas de numerosos hoteles en todas partes del mundo, formando empresas trasnacionales que reservan a los turistas alojamiento en sus propios hoteles, ocasionando con ello una gran competencia a los hoteleros mexicanos.

Por otra parte, el desmedido ritmo del crecimiento del gasto de los turistas mexicanos en el exterior ha suscitado preocupación, ya que muy frecuentemente no se observan patrones de gasto más compatibles con la medida y el buen gusto, necesitándose por lo tanto su comprensión, así como de los gastos por importaciones fronterizas, considerándose en este contexto el grave problema del contrabando que supone una sangría muy considerable de nuestros recursos de divisas, estimado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Hugo B. Margain, en 3000 millones de pesos anuales (57).

(56) *Ibidem.* p. 142.

(57) Banco Nacional de Comercio Exterior, "La política Económica del Nuevo Gobierno", op. cit. pp. 140, 141 y 142.

g) La fuga de cerebros

Dentro de la estructura de nuestra dependencia externa se ha presentado el fenómeno de la "fuga de talentos" científico-técnicos, principalmente a los Estados Unidos, cuyos efectos se manifiestan en la cooperación que estos hombres prestan a la nación receptora para el aumento de su desarrollo, no contribuyendo así, en lo absoluto, en la dinámica expansionista de México.

Se estima, que entre 1958 y 1965 el vecino país del norte absorbió 4,265 profesionales mexicanos del más alto nivel científico-técnico, siendo ellos los más escasos y los que exigieron una más larga espera y una más cuantiosa inversión.

Tal situación, plantea una serie de problemas relacionados con la estructura de la dependencia externa y su influencia en el sistema educativo. Por una parte es evidente la desproporción cuantitativa entre el aparato educativo (especialmente entre los niveles medio y superior) y las impostergables exigencias de una población que crece a un ritmo tremendo y, por la otra ha sido notable nuestra incapacidad de emplear y movilizar precisamente el potencial científico-técnico más costoso y difícilmente creado, por haber sido la "elite" de especialistas; ingenieros, médicos químicos, físicos, etc. los menos aptos para articularse a las "condiciones" de nuestro crecimiento y, por consiguiente, la más expuesta a la acción de estímulos no sólo materiales sino psicológicos de los Estados Unidos. Haciendo tanta falta este talento para el desarrollo de México, sólo puede explicarse este éxodo hacia la nación hegemónica en la progresiva alineación del sistema educativo latinoamericano a los patrones económico-culturales de los Estados Unidos, no sólo en función de los esquemas norteamericanos de desarrollo exportados, sino en relación a las condiciones estructurales del mercado norteamericano de servicios científico-técnico.

La afluencia de una élite de profesionales latinoamericanos a Estados Unidos no es, pues, una simple expresión de intolerancia o escapismo sino de un hecho mucho más profundo; el de la integración de Latino América al mercado metropolitano de cierto tipo de profesionales de elevada especialización.

Ahora bien, independientemente de la validez académica

ca del sistema norteamericano de formación de profesionales el hecho es que este se ha adoptado teniendo como base ideológica el desarrollo, substituyéndose así el antiguo sistema "humanista". Este fenómeno, se ha trasladado a las universidades latinoamericanas y está provocando una doble frustración de la nueva "inteligencia" científico-técnica y del desarrollo latinoamericano, que consiste en que esa nueva "inteligencia" esta siendo formada científico, técnica y moralmente para actuar dentro del contexto profesional de Estados Unidos, y no para operar como una "elite" pionera frente a los problemas del desarrollo de Latino América.

La "fuga de talentos" no es, pues, un simple efecto de desajustes circunstanciales en la estructura de la ocupación profesional en América Latina, sino la expresión misma de los cambios ocurridos en ciertas esferas de la educación superior latinoamericana a partir de la Segunda Guerra Mundial y como efecto de la progresiva influencia económico-cultural de la potencia hegemónica. La estructura de la dependencia externa se proyecta, entonces, en una doble dirección: la de la creciente oferta de una "elite" científico-técnica de América Latina que emigra hacia la nación metropolitana en forma de donación o transferencia gratuita y, la de la creciente demanda de asistencia extranjera en nuestros países (58).

Con esto, damos por terminado, a *grosso modo*, con algunos de los problemas que la penetración imperialista ha provocado en nuestra nación, haciéndose por lo tanto necesario señalar a continuación la segunda parte de la problemática, o sea, la inherente a la defectuosa distribución de la riqueza y el ingreso.

h) La tesis de la sociedad "dual"

Antes de iniciar el aspecto del problema de la defectuosa distribución del ingreso es menester señalar, que para comprender concretamente los alcances que el proceso industrializador ha tenido en México desde hace algunas décadas, las bases sociales en que este se ha apoyado y su papel en las mutaciones que han ido operándose, será preciso con

(58) Dato obtenido en la Revista de "Comercio Exterior", México Julio de 1969.

siderarlo como una parte importante de un todo interrelacionado, complejo, cambiante y siempre contradictorio.

Dicho en otras palabras, no es posible ignorar que lo económico forma parte y es un elemento específico de lo más amplio: lo social. Por eso mismo tampoco puede pasarse uno de largo sin considerar la circunstancia de que tanto el crecimiento como el estancamiento son hechos históricamente determinados, como también lo han sido sus rasgos esenciales o sea su orientación general y su trascendencia para la sociedad donde se realiza.

En este sentido sería inadmisible considerar al subdesarrollo sólo como una manifestación de precapitalismo, o como una etapa de desenvolvimiento capitalista, rebasada hace siglos por las naciones industrializadas. Tampoco puede aceptarse la tesis que admite que somos una sociedad "dual" en donde existen dos sociedades diferentes y hasta cierto punto independientes, aunque necesariamente conectadas: una sociedad arcaica, tradicional, agraria, estancada y retrógrada, y una sociedad moderna, urbanizada, industrializada, progresista y en desarrollo (59).

Según esta tesis, cada una de las dos sociedades que se encuentran y se enfrentan tiene su dinámica propia. La primera, la arcaica, tiene su origen en la época colonial, y aun antes, y conserva muchos elementos culturales y sociales muy antiguos. Generalmente no cambia, o lo hace muy lentamente, y en todo caso los cambios que acusa provienen de fuera, justamente de la sociedad "moderna", y no son generados internamente. La otra sociedad, la moderna, está orientada hacia el cambio, genera en su seno sus propias modificaciones y es, por supuesto, el foco del desarrollo económico, en tanto que la primera constituye un obstáculo a ese desarrollo.

En un nivel más sofisticado y, por lo mismo más enigmático, la tesis de la sociedad dual se expresa como una supuesta dualidad entre el feudalismo y el capitalismo. Se afirma, de hecho, que en gran parte subsiste una estructura social y económica de tipo feudal que constituye la base de los grupos sociales y económicos retrógrados y conservadores,

(59) Fernando Carmona *op. cit.* p. 135.

es decir, la aristocracia terrateniente, la oligarquía loscaciques políticos, locales, etc. Por otra parte, se afirma existen los núcleos de economía capitalista en que actúan las clases medias emprendedoras, progresistas, urbanizadas. Implícita en esta descripción está la idea de que el "feudalismo" constituye un obstáculo al desarrollo del país y debe ser eliminado para dar lugar al capitalismo progresista, el que será desarrollado por los grupos sociales de capitalistas, emprendedores, en beneficio del país en su conjunto.

Es conveniente así exponer, que no cabe duda que existen grandes diferencias sociales y económicas entre las zonas rurales y urbanas, entre la masa de campesinos y las pequeñas elites urbanas y rurales y entre regiones muy atrasadas y otras bastante desarrolladas, pero que estas diferencias no justifican, sin embargo, el empleo del concepto "sociedad dual", por dos razones principalmente: primera, porque los dos polos son el resultado de un único proceso histórico y, segunda, porque las relaciones mutuas que conservan entre sí las regiones y los grupos "arcaicos" y "feudales" y los "modernos" o "capitalistas", representan el funcionamiento de una sola sociedad global de la que ambos polos son partes integrantes.

En cuanto al proceso histórico se refiere, ya se mencionó que la conquista de México tuvo desde el principio características comerciales, realizadas esencialmente por medio de una serie de empresas mercantiles en las que intervenían grandes capitales privados y en que hubo participación estatal. Es cierto, que en algunas regiones, mediante encomiendas y mercedes, se crearon verdaderos feudos y, por supuesto, las poblaciones indígenas conquistadas fueron sometidas a las más brutales formas de opresión y explotación por parte de los españoles. Pero así como la esclavitud de los negros, importados desde África para trabajar en las plantaciones de azúcar del Caribe y del Brasil, respondía esencialmente a las necesidades de una economía mercantilista orientada hacia los mercados consumidores de Europa así también el "feudalismo" en las zonas indígenas de América no era característico de una economía cerrada de auto-subsistencia (como el clásico feudalismo europeo), sino respondía también, a su vez, a las necesidades de: 1) la minería exportadora, y 2) la agricultura que abastecía a los centros mineros o los mercados europeos.

Así pues, durante toda la época colonial el motor de la economía de la Nueva España era el sistema mercantilista capitalista en expansión. La economía "feudal", si es que llegó alguna vez a existir, no era más que subsidiaria de los centros dinámicos, las minas y la agricultura de exportación, que a su vez respondían a las necesidades de la metrópoli colonial, cuya constante, era la búsqueda y obtención de mano de obra barata que sirviera justamente para reducir a un mínimo los costos de producción.

Con ello, la economía colonial estaba sujeta a fuertes variaciones cíclicas, ya que iban desarrollándose y decayendo una tras otra las fuentes de la economía primitiva, las cuales respondían, en su momento, a la demanda extranjera que provocaba que cada uno de estos ciclos trajera una época de auge y prosperidad, pero que al terminar dejara una economía estancada, subdesarrollada, atrasada y una estructura social arcaica. Vemos, en esta forma, que el subdesarrollo siguió y no precedió al desarrollo y, en gran medida, el subdesarrollo de algunas zonas en México en la actualidad no es más que el resultado de un desarrollo anterior, pero de corta duración, y del desarrollo de nuevas actividades en otras zonas del país que fueron desplazando a las poblaciones indígenas a las zonas inhóspitas, en donde se vieron reducidas a condiciones de vida extremadamente miserables o en virtud de las depresiones económicas, estas comunidades que anteriormente estaban relativamente integradas a la economía global, se cerraron ante el mundo y fueron reducidas, por necesidad, a un nivel de subsistencia.

Vemos pues, que es conveniente insistir en términos históricos que el desarrollo de unos pocos países y el subdesarrollo de los más no son sino dos situaciones del mismo proceso mundial de expansión del capitalismo, por lo que el tipo de relaciones que se estableció entre una metrópoli colonial y sus colonias se repitió dentro de los propios países coloniales, en las relaciones que se fueron desarrollando entre unos cuantos "polos de crecimiento" y el resto del país.

En la actualidad, podemos decir que la misma relación subsiste y en donde lo importante no es la existencia de dos "sociedades", es decir, de dos polos que contrastan entre sí en términos de diversos índices socioeconómicos, sino de las relaciones que existen entre estos dos "mundos". En la medida en que el desarrollo localizado en algunas zonas de nuestro país se basa en la utilización de mano de o-

bra barata, las regiones atrasadas, que son proveedoras de dicho recurso humano, desempeñan una función específica en la sociedad nacional y no son meramente zonas a las que, por una razón u otra, no ha llegado el desarrollo. Además, estas zonas "arcaicas" son generalmente exportadoras de materias primas, también baratas, a los centros urbanos y al extranjero. Debido a estas razones y, a otras más, las áreas subdesarrolladas han tendido a subdesarrollarse más porque en ellas intervienen los procesos a los que Gunnar Myrdal llamó de causación circular cumulativa. En otras palabras, en las áreas "arcaicas" o "tradicionales" ha acontecido lo mismo que en los países coloniales con respecto a las metrópolis, o sea, que las regiones subdesarrolladas de nuestro país han hecho las veces de colonias internas, por lo que en vez de plantear la situación en términos de una "sociedad dual", convendría más plantearla en términos de colonialismo interno (60).

i) La defectuosa distribución del ingreso

Hemos visto, que la Revolución Mexicana, constituyó un movimiento social lleno de contradicciones, pero profundo y genuino en cuanto que registró las aspiraciones del pueblo por una sociedad más productiva, más justa e igualitaria, de la cual surgió la Constitución de 1917 que es modelo de justicia social, la cual se ha ido llevando a cabo, más no de una manera armónica y continuada, pues al finalizar el período del Gral. Lazaro Cárdenas muchos de sus principios básicos sufren un profundo desnivel, principalmente en lo que se refiere a los dos factores del sistema político: la justicia social y el desarrollo económico (61), el que se hace a costa del primer factor, provocando con esto un desarrollo irracional del aparato productivo, y por ende una inequitativa distribución del ingreso, que dicho sea a *grosso modo*, no ha podido ser borrada ni por la emergencia de nuevas clases medias, que han traído consigo una verdadera revolución coperniqueana por lo que hace a los habitantes de los centros de desarrollo, ya que los profesionistas, técnicos, pequeños comerciantes e industriales, empleados de las empresas privadas, burócratas del Estado, del co

[60] Lo relativo al problema de las sociedades duales y del colonialismo interno, se obtuvo del libro de Rodolfo Stavenhagen op. cit. pp. 16, 17, 18, 19 y 20.

[61] Horacio Labastida op. cit. p. 106.

mercio y los servicios, intelectuales, estudiantes, etcétera, han tenido requerimientos y exigencias de nuevo tipo, además, de valores y paradigmas diferentes a los tradicionales, que de cierta manera, han corregido la polarización-tradicional que existía entre la élite dirigente y la gran-masa de asalariados (62).

Así, la falta de desarrollo de la economía como un todo, implicó graves desequilibrios inter e intrasectoriales, tanto a nivel nacional como regional, que globalmente pueden percibirse entre las diferencias que hay del sector primario con respecto al secundario y al terciario, pero a su vez, dentro de cada uno de ellos pueden apreciarse notables contrastes entre los sectores modernos, que incluyen las actividades de alta productividad en la agricultura, la industria y los servicios, que generan ingresos sumamente elevados para una proporción de la población que se halla ciertamente en crecimiento, pero que constituye una parte mínima de la población total y, los tradicionales, en donde se encuentran una proporción creciente de la población vinculada a actividades de bajo rendimiento, como son la agricultura minifundista y de subsistencia, las artesanías tradicionales (desplazadas continuamente por la industria fabril) y las ocupaciones marginales en el sector de los servicios.

Mas, está polarización ha tomado diferentes facetas, ya que las actividades del sector moderno tendieron a incrementarse dentro de un circuito relativamente cerrado, que contrariamente a lo que se supone, por lo general, no incorporaron automáticamente a las masas marginalizadas, sino por el contrario, tendieron a marginalizarlas aun más (63), causando un fenómeno conocido bajo el rubro de "círculo o círculo de la pobreza", ya que las áreas prósperas han atraído cada vez mayores recursos de capital y a los hombres de mayor iniciativa, tendiendo ésto a aumentar sus bases gravables y, por lo tanto, el de proporcionar mas y mayores servicios colectivos. En tanto, las áreas deprimidas, estancadas o de lento crecimiento, despojadas de sus hombres más dinámicos y de sus escasos capitales, carecieron de los mas elementales recursos colectivos, con lo que se ensanchó la brecha que las separaba de las regiones avanzadas.

(62) Victor Flores Olea, "Política y Desarrollo", op. cit. p. 117.

(63) Rodolfo Stavenhagen, op. cit. p. 66.

Tenemos así, que el modelo más accesible para medir la desigualdad social existente se ha mostrado en el gran -desequilibrio y escasa diversificación de la estructura del ingreso, y a lo cual la Lic. Ifigenia M. de Navarrete comenta lo siguiente, según un cuadro estadístico del año 1965.

"En las entidades más prósperas con un ingreso promedio por habitante superior a 6 mil pesos anuales vivían el 30.3% de la población; se generaba el 59.6% del valor total de la producción de la industria de transformación; se beneficiaban con energía eléctrica el 80.9% de los moradores; se gastaba el 55.8% del gasto total conjunto de los gobiernos estatales y el IMSS amparaba al 29.3% de la población total. - En cambio, en las entidades de ingreso bajo (con un ingreso promedio por habitante inferior a los 4 mil pesos anuales) se concentraban la mayoría de los mexicanos, 43.7%, se generaba solamente el 12.9% del producto industrial, se beneficiaban con energía eléctrica el 41.4% de los habitantes; quedaban amparados por el Instituto Mexicano del Seguro Social solamente el 6.7% de la población; se gastaba el 22.1% del total erogado por los gobiernos locales; y el 72.1% de la población económicamente activa, se dedicaba a la agricultura. Por otra parte, - no hay que olvidar que también en regiones prósperas existían numerosos indigentes que casi no participaban de ningún beneficio" (64).

El fenómeno descrito era, en más de un aspecto, recurrente; esto es, las carencias y dificultades ambientales (la miseria y la incultura) coincidían por lo general en los mismos grupos sociales, específicamente en las mismas personas y en las mismas regiones. Así, el porcentaje más alto de analfabetos o de niños que no alcanzaban inscripción en la escuela primaria, correspondía a las áreas rurales de los estados más pobres que, a su vez, son los que carecían de comunicaciones, electricidad, agua potable y aun de los más necesarios servicios sanitarios, médicos y de seguridad social; por ejemplo, de los 7.7 millones de derecho habientes del IMSS, únicamente 900 mil (es decir, del 12%)

(64) Ifigenia M. de Navarrete "La distribución del Ingreso en México. Tendencias y Perspectivas", El Perfil de México en 1980 op. cit. p. 35.

eran campesinos, casi en su totalidad cañeros o agricultores de áreas irrigadas, que no eran, entre los grupos rurales, los que padecían mayores penurias (65).

Respecto a la distribución del ingreso familiar, procede señalar que, para el año de 1963 el ingreso familiar medio en México era de 1608 pesos mensuales. De un total de 7330 millones de familias, 20% percibía ingresos promedio de hasta 356 pesos al mes, 20% de hasta 598 y 30% de entre 738 pesos y una cifra ligeramente superior a los 1000.- Grupos que en la escala ascendente del ingreso son considerados como clases bajas en el primer 40% y clases medias bajas en el siguiente 30%. Por encima de estos grupos, el 20% siguiente con percepciones que oscilan entre 1592 y 2049 pesos, es identificado con el concepto de clase media, en tanto que el 10% restante, que ocupa el escaño más alto, y cuyos ingresos eran de más de 8000 pesos mensuales, es calificado como clase alta (cuadro 1).

Lo anterior, implica que el 70% de las familias mexicanas se encontraban en dicho año en situación de infrasubsistencia o en un umbral de mera subsistencia, que en un 20% de ellas apenas lograron trascender el marco de la pobreza extrema y que el contraste entre todas ellas y el estrato más elevado, pone en evidencia un desequilibrio sin paralelo en la estructura social. La participación porcentual de cada uno de estos grupos en el ingreso total disponible sirve para brindar un apoyo adicional a dicha aseveración.

Así, según datos de la señora de Navarrete, el 10% de las familias en el nivel más alto absorbieron el 49.9% de los ingresos totales disponibles en la fecha señalada y el 5% más rico de la población concentró por sí solo el 30% de dicho ingreso. En contraposición, el 20% más bajo únicamente recibió el 4.2% del ingreso nacional disponible; el siguiente 20% de las familias participó con el 6.9%, correspondiendo al 30%, identificado como clases medias bajas, el 16.3% de dicho ingreso. Resulta así, sin olvidar las variaciones que en cada caso encubren las cifras promedio, que -

(65) Un estudio reciente demuestra como aun las áreas industriales más dinámicas del país se dejan sentir dramáticamente las consecuencias de la desproporcional distribución del ingreso, haciendo objetivos sus efectos en la pauperización de las masas urbanas y en su marginación social.

Cuadro 1.
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO FAMILIAR POR DECILES
1950, 1958, 1963
(Pesos de 1958)

| Deciles | Ingreso medio mensual | | | Ingresos por grupos | | | | | |
|----------------|------------------------------------|-------------------|--------|---------------------|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|
| | (10% de las familias) ¹ | (precios de 1958) | | 1950 | 1958 | | 1963 | | |
| | 1950 | 1958 | 1963 | Por deciles | Acumulado | Por deciles | Acumulado | Por deciles | Acumulado |
| I | 258 | 297 | 315 | 2.7 | 2.7 | 2.22 | 2.22 | 1.96 | 1.96 |
| II | 325 | 375 | 356 | 2.4 | 6.1 | 2.80 | 5.02 | 2.21 | 4.17 |
| III | 363 | 441 | 518 | 3.8 | 9.9 | 3.29 | 8.31 | 3.22 | 7.39 |
| IV | 421 | 516 | 598 | 4.4 | 14.3 | 3.85 | 12.16 | 3.72 | 11.11 |
| V | 460 | 608 | 738 | 5.5 | 19.1 | 4.54 | 16.70 | 4.59 | 15.70 |
| VI | 526 | 789 | 834 | 7.0 | 24.6 | 5.52 | 22.22 | 5.19 | 20.89 |
| VII | 669 | 1 147 | 1 056 | 8.6 | 31.6 | 6.29 | 28.51 | 6.57 | 27.46 |
| VIII | 823 | 1 820 | 1 592 | 10.8 | 40.2 | 8.37 | 37.08 | 9.90 | 37.36 |
| IX | 1 033 | 6 605 | 8 025 | 49.0 | 51.0 | 13.59 | 50.67 | 12.74 | 50.10 |
| X ² | 4 687 | 2 866 | 3 724 | 8.8 | 100.0 | 49.33 | 100.00 | 49.90 | 100.00 |
| 5.0 | 1 693 | 10 339 | 12 324 | 40.2 | 8.8 | 10.70 | 11.58 | 38.32 | 11.58 |
| 5.0 | 7 679 | 1 339 | 1 608 | 100.0 | 49.0 | 38.63 | 49.33 | 100.00 | 49.90 |
| Total | 957 | | | | | 100.00 | | | |

¹ Cada decil representa 510 500 familias para 1950; 640 510 para 1958 y 732 960 para 1963.

² El último 10% de las familias en el tope de la escala de ingresos se descompuso en dos partes de 5% cada una.

FUENTE: Ifigenia M. de Navarrete. Op. cit., p. 37.

existe una extrema diferencia no sólo en lo que hace a los estratos altos y bajos opuestos, entre los que hay un verdadero abismo, sino también en lo que toca a los medios y altos que constituyen los más favorecidos (cuadro 2).

Cuadro 2.

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN EL INGRESO FAMILIAR,
POR GRUPOS DE FAMILIAS 1950-1963

| Grupos de ingreso (% de familias) | % de familias | Participación porcentual en el ingreso familiar | | |
|--------------------------------------|---------------|---|--------|--------|
| | | 1950 | 1958 | 1963 |
| A. Muy bajo | 20 | 6.10 | 5.02 | 4.18 |
| B. Bajo | 20 | 8.20 | 7.14 | 6.94 |
| C. Medio inferior | 30 | 17.31 | 16.36 | 16.34 |
| D. Medio | 20 | 19.39 | 22.18 | 22.64 |
| E. Alto | 10 | 49.00 | 49.30 | 49.90 |
| Inferior 5.0 (%) | | 8.85 | 10.70 | 11.58 |
| Superior 5.0 (%) | | 40.15 | 38.60 | 38.32 |
| Ingreso mensual promedio | | 100.00 | 100.00 | 100.00 |

FUENTE: Readaptado de Ifigenia M. de Navarrete. *Op. cit.*, p. 46.

Observando el fenómeno dinámicamente, puede verse que en el período que capta la autora, esto es, el comprendido entre 1950-1963, aparece registrada una tendencia al deterioro, en cifras relativas, de la situación que exhibe el grueso de la población mexicana, pues la participación de los grupos familiares definidos por ella como clase baja y clase media baja, muestran un descenso, en términos porcentuales, en su participación en el ingreso disponible, por lo que a pesar de que el aumento en el ingreso familiar medio fue sumamente satisfactorio, 4.1% anual, la descripción de los hechos permite concluir que el proceso de desarrollo económico de México, durante el lapso 1950-1963, tuvo por resultado una manifiesta inequidad en la distribución del mayor ingreso disponible. En efecto, en dichos años tan sólo el 30% de las familias en los estratos superiores de ingreso, registraron una mejoría, tanto absoluta como relativa (participación porcentual en el ingreso total), y de esta mayoría absoluta los que quedaron más rezagados son los que integran el 40% de la población con niveles más bajos de ingreso, o sea, lo que puede denominarse con toda propiedad clases pobres. Este que en 1950 participó con el 14.3% del ingreso total, pasó a participar con el 11.1%, so

lamente, en 1963 (66).

En resumen, por un lado la estructura económica de la población mexicana pareció formarse en este período por un 40% de familias de clase baja, 30% de clase media inferior que empezaban a incorporarse a un nivel de vida que trasponía el umbral de la pobreza, un 20% de clase media (considerando patrones mexicanos de consumo) y un 10% de clase alta (considerando patrones de consumo internacionales) (67), las cuales, ostentaban más o menos las mismas estructuras en 1970, según datos del IX Censo General de Población, (68) que se transcriben a continuación:

Grupos de ingreso mensual:

| | | |
|---------------------|---------|---------------------------------|
| Hasta 199 pesos, | 16.50%, | equivale a 2,136, 551 personas. |
| De 200 a 499 pesos, | 23.73%, | equivale a 3,072, 749 personas. |
| De 500 a 999 pesos, | 34.14%, | equivale a 4,420, 718 personas. |
| 1000 a 4999 pesos, | 11.35%, | equivale a 1,469, 688 personas. |
| 5000 a 9999 pesos, | 1.54%, | equivale a 199, 411 personas. |
| 10000 y más pesos, | 0.83%, | equivale a 107, 474 personas. |

De esta forma, considerando el actual costo de la vida, resulta casi imposible que una familia promedio (cinco personas) pueda vivir con cierta comodidad y atender a las necesidades de educación, diversiones sanas, habitación y vestido decoroso, con menos de \$3,000.000 pesos mensuales. Por lo que, de acuerdo con los datos arriba apuntados, sólo el 5% de la población económicamente activa del país está en condiciones de satisfacer esas necesidades. Si consideramos que únicamente el 0.83% de la población mencionada gana diez mil pesos o más, el porcentaje de los muy ricos se reduce sensiblemente, pues no puede considerarse que, en éstos tiempos, una persona que gane diez o quince mil pesos mensuales sea muy rica.

(66) Ifigenia M. de Navarrete, *op. cit.* p. 41.

(67) *ibidem.* p. 41.

(68) IX Censo de Población, 1970, SIC, Direcc. Gral. de Estadística.

5. La estructura económica y social inherente a los diversos sectores productivos

Habiendo señalado lo anterior, conviene ahora exponer, como en seguida pasaremos a hacerlo, algunos rasgos de la estructura económica y social en atención a la forma en que se encuentran insertos en la misma los agentes de la producción que permiten avanzar en el conocimiento de las causas en que se sustenta la desigualdad prevalecte.

a) El sector primario

El sector donde se manifiesta una problemática más aguda es el primario, o sea, el circunscrito a la cuestión agraria que permanece sin solución para grandes sectores de campesinos, muchos de ellos sin tierra (mas de 3 millones), en tanto que los principales recursos productivos (suelo, pasto, bosques y agua; crédito, bienes intermedios y de capital, recursos técnicos, etcétera) se han ido concentrando en manos de un puñado de prósperos propietarios.

Esta situación, como ya apuntamos, tuvo su génesis con la irrupción del capitalismo en nuestro país, lo cual destruyó la autosuficiencia de la vida rural que formaba la base del orden precapitalista y dió nacimiento a los "polos de desarrollo ligados al intercambio de materias primas con el exterior, al mismo tiempo que se mantenían en el atraso grandes extensiones (69) rurales, dando ello lugar a una estructura social denominada latifundio-minifundio que tuvo un efecto importante sobre la distribución del ingreso y por lo tanto en la creación de nuevas capas de población rural, como son los arrendatarios, medieros, minifundistas y trabajadores sin tierra, que fueron generando cada vez más un profundo distanciamiento entre las "islas" de desarrollo y las zonas rezagadas.

El decaimiento de estos "polos" de crecimiento en razón de las vicisitudes del mercado mundial y de las orientaciones impuestas por el mercado de materias primas, implicaron profundas modificaciones en la estructura y desarrollo de nuestras comunidades nacionales, y antes de 1910 la mayor parte de la población rural se encontraba marginaliza

(69) Ver pag. número 57 de este trabajo.

da, debido al largo proceso de concentración de la tierra - en manos de un pequeño número de hacendados (3.1% de la población, aproximadamente 470,000 personas, dueñas de 8,400- grandes haciendas y de 48,600 propiedades de tamaño menor - (70), mediante el cual, los miembros de las comunidades indígenas y los pequeños propietarios independientes habían - sido despojados progresivamente de sus mejores recursos de tierra y agua.

Como ya se apuntó, la principal razón de este despojo fue la necesidad que tenían las haciendas de disponer de una oferta permanente y estable de mano de obra barata, lo cual se logró al despojar a la población campesina de su base de sustento, la tierra, obligandola, de esta manera, a incorporarse como fuerza de trabajo en las haciendas.

Podemos decir, en consecuencia, que la marginalidad de la población campesina en esa época estaba determinada - por su incorporación a la estructura de clases a través del sistema de la hacienda, la cual por cierto no constituía - una empresa económicamente eficiente, de acuerdo con los - criterios comunes de eficiencia y productividad agrícola, - pues no procuraba obtener el máximo producto e ingreso posible con los recursos naturales, técnicos y humanos de que - disponía. Ineficiencia que se debía, no a la capacidad empresarial de los propietarios, sino a la situación monopsonica y oligopsonica que cada hacienda ocupaba con respecto - a los factores de la producción y a las limitaciones del - mercado interno (71).

La creciente demanda de cultivos comerciales hacia fines del siglo pasado, así como el desarrollo de las comunicaciones y los incipientes procesos de urbanización e industrialización, contribuyeron a la transformación de muchas haciendas "tradicionales" en dinámicas empresas capitalistas, lo que lejos de ayudar al mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina, las agravaron aún más, agudizando las tensiones y contradicciones en el campo.

La población campesina no se mantuvo imasible ante

(70) Edmundo Flores. "Vieja Revolución, Nuevos Problemas" - Cuadernos de Joaquín Mortiz 1970. (1a. edición).

(71) Rodolfo Stavenhagen, "Sociología y Subdesarrollo" op. cit. p. 146.

el funcionamiento del sistema rural. Las luchas por la tierra son muy antiguas en México y, la Revolución Mexicana iniciada como un simple movimiento de renovación política, por la dinámica de las fuerzas sociales desencadenadas fue adquiriendo un pronunciado carácter agrario.

En este proceso, como es bien sabido, desempeñó un papel fundamental la rebelión campesina encabezada por Emiliano Zapata en el sur y con características muy particulares por Francisco Villa y Pascual Orozco en el norte, teniendo ambos como finalidad la restitución de las tierras de las comunidades campesinas, de las que se habían adueñado las haciendas; demanda que desde 1911 figuró en el plan agrario de Zapata y que obligaron al gobierno de Carranza a decretar la reforma agraria en 1915 y a aceptar su inclusión en la nueva Constitución de 1917 (artículo 27).

Las primeras distribuciones de tierra a los campesinos, fueron efectuadas por algunos jefes militares en forma espontánea e improvisada, durante los años de la lucha armada y sin estar amparadas aún por la compleja legislación agraria que iría a surgir en años posteriores.

Estas distribuciones, sin embargo, no alcanzaron proporciones masivas, pues al ser derrotado Villa y asesinado Zapata y Carranza sus ejércitos se fueron desvaneciendo, quedando consagrado el nuevo orden con Alvaro Obregon, quien asumió la presidencia en 1920.

Con esto la reforma agraria que había sido ganada en los campos de batalla quedó en los libros. Ciertamente fueron distribuidas algunas tierras a algunos campesinos (véase el cuadro 3) y, a lo largo de la década de 1920 se fue elaborando un sólido edificio legislativo en materia agraria. Sin embargo, habrían de pasar quince años más hasta que la reforma agraria fuera aplicada en forma masiva y global en todo el país, pues como ya mencionábamos al carecer el campesinado de organización y estrategia política para la conquista del poder, la revolución fue aprovechada por la burguesía y las capas medias urbanas, quienes iniciaron con Obregon y luego con Calles un período de rápido desarrollo capitalista del país.

En materia agraria los nuevos gobernantes fueron más bien prudentes. Reconocieron la necesidad de distribuir tierras para satisfacer, aunque fuera en forma mínima, las aspiraciones campesinas. Procedieron así, sobre todo en el centro del país, en donde la presión fue mayor, al en

tregar pequeños lotes de tierra marginal, procedente de la periferia de las haciendas, a los campesinos, de los ejidos. Pero, por otra parte, los nuevos gobernantes estaban convencidos de que la prosperidad del país descansaba en una agricultura capitalista empresarial, y dudaban de la capacidad de los campesinos pobres y ejidatarios en materia de progreso agrícola. No tenían intenciones de abolir el sistema de la hacienda, sino de formar una clase media de propietarios-empresarios de tipo familiar.

El ejido, que al principio fue ideado como un complemento al jornal del peón en las haciendas, como un medio para dar una base de subsistencia al trabajador agrícola, fue considerado ahora como un primer paso hacia la constitución de la mediana propiedad familiar individual. Las tierras de riego que fueron abriéndose al cultivo mediante fuertes inversiones del gobierno federal eran entregadas de preferencia a estos nuevos propietarios y no a los campesinos pobres o ejidatarios, con lo que una nueva clase social de propietarios agrícolas capitalistas se estaba desarrollando sobre todo en el norte del país (72).

Con respecto al ejido, como forma de tenencia comunal de la tierra, diremos que fue la respuesta de la reforma agraria a las comunidades y pueblos campesinos que reclamaban la devolución y restitución de sus tierras, con el hecho de que al no poder constituirse en propiedad privada, servía de seguro contra la renovada concentración de la tierra en manos de los grandes terratenientes.

Es por ello que el sujeto de derecho agrario en la reforma agraria mexicana no es el individuo, sino el núcleo de población, el poblado. Estas comunidades, que habían sido absorbidas por las haciendas, existían sobre todo en el centro y sur del país. A ellas les correspondía, de acuerdo con la legislación agraria mexicana, iniciar las gestiones administrativas para la obtención de tierras (ya sea a título de restitución o, cuando esto no fuera legalmente posible, de dotación). El procedimiento de formación de ejidos es largo y complicado, y los grupos campesinos se enfrentaron a dificultades y obstáculos derivados de la propia legislación o creados por los intereses latifundistas o

[72] Rodolfo Stavenhagen "Sociología y Subdesarrollo" op. cit. pp. 150 y 151.

por funcionarios que les eran contrarios (73).

Cuadro 3

SUPERFICIE DISTRIBUIDA Y NÚMERO DE BENEFICIADOS POR ETAPAS EN LA REFORMA AGRARIA MEXICANA

| Etapas | Superficie | | Beneficiados | | Promedios Miles Ha. | Anuales Miles benef. |
|-----------|------------|-------|--------------|-------|------------------------|-------------------------|
| | Miles Ha. | % | Miles | % | | |
| 1915-1920 | 382 | 0.5 | 77 | 2.8 | 66 | 15 |
| 1921-1934 | 10 639 | 11.1 | 870 | 31.2 | 760 | 62 |
| 1935-1940 | 20 137 | 26.7 | 776 | 27.8 | 3 356 | 129 |
| 1941-1953 | 17 182 | 22.6 | 458 | 16.4 | 954 | 25 |
| 1959-1969 | 27 229 | 36.1 | 607 | 21.8 | 2 475 | 55 |
| Total | 75 569 | 100.0 | 2 788 | 100.0 | — | — |

FUENTE: Centro de Investigaciones Agrarias. *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México, 1970*. La división por periodos corresponde aproximadamente a determinadas etapas de la historia reciente de México, y sus límites a los de periodos presidenciales: a) La etapa revolucionaria armada; b) Desde la ascensión de Obregón a la Pre-Presidencia hasta la de Cárdenas; c) El régimen presidencial de Cárdenas; d) Los periodos presidenciales de Ávila Camacho, Alemán y Ruiz Cortines; e) Los de López Mateos y Díaz Ordaz.

Una categoría social importante quedaba excluida del derecho de solicitar tierras: los peones acasillados de las haciendas, ya que la ley solamente otorgaba ese derecho a los campesinos que pertenecían a pueblos y comunidades que, de acuerdo a la tradición colonial, habían disfrutado de tierras comunales. Los trabajadores agrícolas no ligados tradicionalmente a una comunidad o "pueblo libre", aquellos que no tenían mas vínculo social que el que los ligaba al patrón, que vivían en una choza y cultivaban un pedregal perteneciente a la hacienda y tenían la obligación de prestar servicios gratuitos al propietario; estos no fueron incluidos entre los beneficiarios que preconizaba la reforma agraria.

Sin embargo su situación fue cambiando paulatinamente, debido principalmente, a que la década de los veinte vio numerosos esfuerzos de organización política de los campesinos, los cuales formaron los "comites agrarios" que solicitaban las tierras al gobierno, y para 1926 ya estaba debidamente constituida la Liga Nacional Campesina con el con

curso de ligas agrarias de varios estados y, en el plano político nacional, funcionaba ya el Partido Nacional Agrarista, animado por uno de los viejos colaboradores de Zapata.

Los latifundistas no se quedaron con los brazos cruzados, organizaron una firme resistencia a todo intento serio de reforma agraria efectiva: en el plano político y jurídico movilizaron sus poderosos recursos, y en el campo sus ejércitos privados, las temibles "guardias blancas", aterrorizaban a los campesinos, asesinaban líderes agraristas y trataban de romper todo intento de organización campesina, a veces con el apoyo tácito o explícito de los comandantes militares y los funcionarios locales.

La frustración engendrada por la lentitud con que marchaba la solución del problema agrario, creó nuevas y peligrosas inquietudes entre los campesinos. Al mismo tiempo otros conflictos políticos crearon un ambiente propicio a la guerra civil. La lucha política que desde hacía algún tiempo había opuesto la Iglesia Católica al Estado, se transformó en 1927 en la violenta Rebelión Cristera, que durante varios años ensangrentó los estados centrales del país. Varias rebeliones militares de menor envergadura también amenazaron la estabilidad del gobierno en la década de los veinte.

La llamada Rebelión Cristera, cuyo motivo político fue principalmente el conflicto religioso, tuvo apoyo a nivel nacional de los grupos más conservadores de la sociedad mexicana y, desde luego, el de los latifundistas. Sin embargo, y éste es uno de los aspectos más importantes y menos conocidos del problema, participaron en la rebelión muchos antiguos líderes zapatistas, campesinos sin tierras y peones de las haciendas, quienes se incorporaron a la lucha contra el gobierno bajo la misma bandera agrarista por la cual habían luchado diez años antes.

Aunque la rebelión fue liquidada en 1929, la violencia latente en los campos continuó durante la primera mitad de la década siguiente. El movimiento cristero demostró que la tímida aplicación de la reforma agraria, la no incorporación del campesinado a la nueva estructura política posrevolucionaria estaban creando renovadas tensiones estructurales que la "burguesía revolucionaria" en el poder debía resolver en interés de su propia supervivencia y desarrollo. La situación se agravó durante la depresión económica mundial de los primeros años treintas. De golpe quedó

en entredicho el papel de México como exportador de productos agrícolas. Entre 1930 y 1932, decayeron las exportaciones agrícolas mexicanas y la producción agrícola en general. Se comenzó a hablar de industrialización y de mercado interno; el programa de 1933 del Partido Nacional Revolucionario puso énfasis en una "política económica nacionalista". La coyuntura económica afectó en primer término el nivel de vida de los agricultores pero es probable que la nueva situación contribuyera a debilitar aun más la posición de los terratenientes, de por sí insegura a raíz de las transformaciones ocurridas a partir de la revolución. Era el momento para atacar de frente al latifundismo e incorporar a las masas campesinas a la nueva estructura, dando de esta manera una base más sólida al nuevo sistema de poder.

A fines de 1934 subió a la presidencia el general Lázaro Cárdenas y de inmediato puso en práctica la política agrarista que la creciente inquietud de las masas campesinas reclamaba. Distribuyó armas entre los campesinos para que se defendieran de las bandas terroristas de los terratenientes; aceleró el ritmo de distribución de la tierra y por primera vez fueron expropiadas prósperas haciendas con tierras irrigadas para entregarlas a los peones para su explotación cooperativa, creando así las condiciones necesarias para un cambio significativo en la composición de las clases sociales en el campo, pues además de otras importantes transformaciones en la economía, se repartieron alrededor de 18 millones de hectáreas que en buena proporción se localizaban en áreas de alta productividad o en algunas otras en que podía esperarse un rápido desarrollo en tal sentido.

El reparto agrario fue acompañado del surgimiento de una vigorosa central campesina y del apoyo del banco oficial creado para satisfacer, en forma específica, las necesidades de los ejidatarios. Por tal motivo, al llegar el año de 1940, de acuerdo con datos del censo correspondiente de la superficie de labor que era de 14.8 millones de hectáreas, 7.8 pertenecían a particulares y 7 millones a ejidatarios. Desde luego, la mayor parte de las tierras, 77%, eran de temporal; pero de las tierras de riego disponibles alrededor de un millón eran ejidales, contra 738.124 hectáreas de los particulares. Del capital agrícola, que para 1940 ascendía a 6952 millones de pesos, descontando obras de irrigación, el 35% correspondía a los ejidos, el 32% a los predios mayores de 5 hectáreas y el 33% a los de hasta 5 hectáreas. Así, considerando exclusivamente capital tangible reproducibile y existencias, el capital por hombre ocupado era en los ejidos de 2710 pesos, en los predios mayo

res de 5 hectáreas de 2060, y en los menores de 5 hectáreas de 2460. Año en el cual, por otro lado, el sector ejidal contribuyó con una cifra ligeramente superior al 50% del valor total de la producción agrícola (74).

Los avances en la reforma agraria, que junto con la política de salarios y de precios sostenida por el régimen cardenista, orientaban en unión de otras medidas económicas y sociales hacia un desarrollo más igualitario, hubieron luego de verse frustradas en buena medida. Ya que desde el final de dicho periodo presidencial, se dieron nuevas condiciones que posteriormente habrían de derivar en los desajustes que ahora presenciamos, como la ya citada paradoja de "excedentes agrícolas y pobreza rural".

La segunda Guerra Mundial implicó, entre otros aspectos, cambios en la demanda y por ende en la estructura de la producción. La imposibilidad de importar bienes manufacturados exigió al sector agropecuario producir materias primas para la industria nacional, que entonces empezó a desenvolverse con mayor rapidez; por ejemplo, aceites y grasas, fibras textiles, despepite de algodón y café, cueros para calzado y diversos productos alimenticios que cada vez más fueron procesados internamente. Y esto, al mismo tiempo que también se abrían nuevas posibilidades para la exportación de materias primas agropecuarias.

La nueva situación, trajo beneficios a todos los campesinos que en el punto de partida disponían ya de recursos para adaptarse a ella y hacer frente a la inflación y al alza creciente de precios en condiciones competitivas de mercado, en tanto que eliminó, o cuando menos dejó muy rezagados, al gran número de pequeños productores. Los cultivos alimentarios para el consumo interno se concentraron en especial en las zonas tradicionales del centro y del sur del país, y las áreas de riego del norte se orientaron hacia los cultivos para la exportación, con lo cual, desde entonces, empezaron a ahondarse las diferencias regionales y a abrirse, cada vez más, anchas brechas entre los campesinos pobres ejidatarios o no, y los núcleos más favorecidos.

Desde luego, esto no ocurrió en el vacío, sino en un contexto en que al mismo tiempo que los nuevos estímulos

(74) Fernando Paz Sanchez, "Problemas y Perspectivas del Desarrollo Agrícola, Neolatifundismo y Explotación, México-Editorial Nuestro Tiempo, 1965 p. 85.

propiciaban un mayor desarrollo del sector agropecuario de tipo capitalista, la política agraria registraba un viraje que implicó reducir el proceso de redistribución de la tierra, abandonar en buena parte a su suerte la organización campesina y disminuir el apoyo gubernamental que se venía prestando a los sectores rurales más desfavorecidos (75).

Con ello muchas de las medidas a favor de los ejidatarios, sin defecto de que muchos de ellos lograron readaptarse a las nuevas exigencias planteadas, fueron aprovechadas por los grupos de agricultores más favorecidos a partir de 1940, quienes valiéndose del debilitamiento de la organización campesina y en combinación con funcionarios públicos y líderes deshonestos, empezaron a ocupar las parcelas abandonadas por quienes no lograban sobrevivir económicamente o a proveer su arrendamiento, a concentrar los derechos de agua y, en fin, a minar la base ejidal y otras condiciones creadas para una más equitativa distribución de la riqueza agrícola.

Así, en el contexto de las condiciones externas e internas aparentes, ya para 1945 se percibía la reafirmación del latifundismo que habría de ser propiciado decisivamente por las reformas realizadas al artículo 27 Constitucional, aspecto, que constituyó la culminación de una lucha que venían realizando los grupos de agricultores que concentraban las mejores tierras para legalizar su situación y en consecuencia el relajamiento de las metas populares a favor de las nuevas clases sociales en ascenso.

Dichas reformas significaron, sobre todo en las nuevas condiciones de productividad en el campo y en particular en las grandes propiedades, abrir las puertas al neolatifundismo sobre bases más sólidas y frenar las perspectivas del proceso redistributivo, imprimiéndose por el contrario una decidida orientación clasista a favor de los estratos privilegiados, por más que ideológicamente no se abandonaron los postulados de la Revolución de 1910 y que en el campo de las realidades prácticas se continuaron realizando algunos avances.

(75) Gloria Gonzalez Salazar, "Subocupación y Estructura de Clases Sociales en México". UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México 1972, pp. 100 y 101.

Por otra parte, el problema de los campesinos sin tierra sufrió un agravamiento aun mayor, pues únicamente se repartieron 3.8 millones de hectáreas que beneficiaron a 85,000 campesinos, incluyendo dichas dotaciones superficies no aptas para el cultivo, como de agostadero o de monte de escasa productividad, o que requerían para su aprovechamiento recursos de capital que no tenían los ejidatarios.

Para 1950, los datos captados por el correspondiente censo mostraban grandes diferencias con respecto a los antes señalados para 1940 y en los que se evidenciaban los efectos de la política agrarista de Cárdenas. La superficie censada para 1950 alcanzaba cerca de 20 millones de hectáreas, pero 11.2 millones correspondían a particulares y 8.8 a ejidatarios.

El capital agrícola y ganadero ascendía a 26,000 millones de pesos, de los que excluyendo el valor representado por el ganado quedan 23,800 millones. De esta cifra, 14,300 millones pertenecían a los propietarios de superficies mayores de 5 hectáreas, 60.4%; 8,500 millones, 25.6%, eran de los ejidatarios y el 14% restante correspondía a los parvifundistas. Si se considera exclusivamente el capital tangible, representado por los activos fijos y las existencias, cabe señalar que en los predios mayores de cinco hectáreas se dispuso en 1950 de 2310 pesos por hombre ocupado; en los ejidos de 1010 pesos y en los predios menores de 1910 pesos, lo que muestra un deterioro de los recursos disponibles de los ejidatarios y de los parvifundistas que en 1940 contaban, respectivamente, con 2710 y 2460 pesos, procediendo a añadir, asimismo, que entre 1940 y 1950 la superficie de riego de los predios privados se incrementó en 65.2%, mientras que la superficie de riego en poder de los ejidos aumentó 20.7% en igual lapso. Para entonces, también datos del correspondiente censo, había 7335 predios mayores de mil hectáreas y menores de 5000; 1523 predios de entre 5001 y 10,000 hectáreas y 1661 fincas con superficies mayores de 10,000 (76).

Todo esto ocurría, con cambios en sentido cuantitativo y cualitativo en la agricultura, entre los que cabe destacar, el desarrollo de la producción nacional exportable,

que abrió las puertas al capital extranjero para la preparación y conservación de productos de acuerdo con las normas del mercado norteamericano.

Entre 1940 y 1945, las exportaciones agropecuarias se duplicaron al pasar del 10.3% del total de ellas en el primer año, al 21% en el segundo(77), lo que significó una orientación del desarrollo agropecuario a las demandas planeadas por el mercado externo, por lo que una buena proporción de los créditos y los insumos fueron canalizados hacia los productos exportables, en detrimento de la satisfacción de las necesidades internas de productos de consumo necesario.

Debido a estas circunstancias y según lo pormenoriza Paz Sánchez, las políticas seguidas en esta fase, a partir de 1940, pero especialmente desde 1946, registran las siguientes tendencias:

1) El desarrollo de la agricultura depende más de fuerzas externas (demanda y aprovisionamiento de insumos) que del mercado interno; 2) Las mejores tierras de riego, y los otros recursos: capital, fuerza de trabajo, crédito e insumos físicos empiezan a concentrarse en determinadas regiones y en manos de unos cuantos propietarios. 3) Ese crecimiento abre las puertas al capital extranjero, que inicia el proceso de control de la agricultura nacional. 4) Los productos agrícolas empiezan a constituir la base de la balanza comercial de México, del lado de las exportaciones. 5) La política económica del país, y más concretamente la fiscal y monetaria, lejos de contribuir a superar las condiciones de vida miserables de la población rural y a liberarla de la explotación, apoya el acaparamiento de la tierra y la explotación del trabajo humano. 6) Esa misma política contribuye a generar la grave inequidad en la distribución del ingreso (78).

Este género de desenvolvimiento, a partir de 1956 se agudiza, al entrar en juego otras condiciones, entre las

(77) Jose Luis Luna Castilleja "El Comercio Exterior y la Agricultura Mexicana". tesis profesional México, Escuela Nacional de Economía UNAM., 1964, cuadro I p. 68 (citado por Fernando Paz Sánchez op. cit. p. 76.

(78) Fernando Paz Sánchez op. cit. pp. 77 y 78.

que destaca la baja de precios de los principales productos de exportación, hecho que implicó que las áreas de mayor productividad vieran frenado su crecimiento y su correspondiente ingreso, ya que al sumarse su producción con la productividad de las tradicionales, se arribó a la fase de creación de "excedentes" en virtud de la debilidad de la demanda efectiva interna.

Además, independientemente a la inequitativa distribución de la riqueza agrícola, varios factores han actuado combinadamente para mantener el rezago de este sector.

Por ejemplo, las formas de comercialización adoptadas, han coadyuvado a una transferencia enorme de los ingresos de la actividad agropecuaria hacia los de la actividad transformadora para consumo interno y externo, misma que se ha visto agravada por el aumento del control del capital extranjero sobre los productos del campo y, en particular, en lo que toca a las necesidades financieras de los agricultores. Asimismo, el peso del enorme aparato comercial que gravita sobre la actividad agropecuaria ha devenido en que los márgenes de mercado, o utilidades netas de los comerciantes representen cerca del 50% del valor de la producción agrícola. Es decir, que entre acaparadores locales, transportistas, almacenistas y grandes empresarios del mercado central, antes que representen una porción muy pequeña de la fuerza de trabajo, en 1960 percibían una parte proporcional a la mitad del ingreso global generado por 6 millones 144 mil personas ocupadas en actividades primarias (79)

Estos y muchos otros factores, han desembocado en un desequilibrio sectorial, en donde la agricultura, ocupando una porción cercana a la mitad de la fuerza de trabajo, sólo participa con una cifra de alrededor del 20% del P.N.B. - Cuestión, que a su vez, puesto que en cifras globales ha habido un innegable crecimiento económico en el sector, nos revela la existencia dentro del mismo de enormes contrastes en la productividad y en el ingreso, causados por los problemas derivados de la interacción del minifundismo, neolatifundismo y proletarización rural.

Lo anteriormente señalado, nos lleva a considerar -

(79) Gloria Gonzalez Salazar op. cit. p. 107.

que en la actualidad, el sector agropecuario se encuentra dividido en dos grandes porciones; por un lado un subsector tecnificado, comercial y que se caracteriza por ubicarse en las mejores tierras de riego y humedad, por su alta fertilidad, por sus buenas comunicaciones y por producir con aplicaciones intensivas de mano de obra y capital, cosechas que tienen gran demanda en el mercado de exportación e interno; y por el otro un subsector tradicional en el que se encuentran las peores tierras sujetas a innumerables riesgos, y en donde sus productos están destinados a la subsistencia de sus miembros.

En forma más esquemática, podemos estimar que los propietarios de predios medianos y grandes constituyen, en su conjunto, una de las clases dominantes en el campo, quienes representando apenas el 15.3% de todos los jefes de explotación y el 7% de la población económicamente activa en la agricultura, reciben el 46% del ingreso neto en el sector.

En la parte superior de la escala, se encuentran los grandes propietarios que poseen de más de 200 hectáreas, y que exceden con mucho los límites legales, esto es, los neolatifundistas y también algunos viejos terratenientes.

Estas grandes propiedades, que son en general las más capitalizadas y productivas equivalen al 3% de las propiedades en el estrato, pero concentran el 84% del total de hectáreas en el mismo. Estos nuevos latifundistas son empresarios agrícolas en el verdadero sentido de la palabra, regularmente emplean mano de obra asalariada, realizan innovaciones tecnológicas y tienen fácil acceso al crédito. Por otra parte, están organizados a nivel regional y nacional para la defensa de sus intereses, por lo que constituyen fuertes grupos de presión estrechamente integrados con la burguesía no campesina del país, pues rebasan la actividad puramente agropecuaria y se proyectan también en el comercio, el crédito, los transportes, la especulación inmobiliaria, etcétera.

En segundo lugar, se encuentran los propietarios medianos que constituyen un estrato de campesinos que disponen de superficies de más de 25 y hasta 200 hectáreas, quienes suponiendo un propietario por predio, probablemente representan el 6% de los jefes de explotación y el 27% de la población económicamente activa agrícola. Estas unidades de explotación abarcan aproximadamente el 13% de las propie

dades privadas y pueden calificarse como de carácter multifamiliar, pues requieren para su explotación del concurso de los miembros de una familia media y de mano de obra asalariada en forma más o menos permanente, y si bien no igualan al estrato superior, reúnen ciertas condiciones de capitalización y productividad, absorbiendo en conjunto el 10% de la superficie en propiedad privada.

Los dos estratos anteriores, podemos considerarlos como pertenecientes al subsector tecnificado de la agricultura, más antes de pasar a enumerar las clases más explotadas del campo, es necesario subrayar que entre estos dos subsectores se encuentra un estrato no muy favorecido, el cual lo integran los propietarios de unidades familiares que poseen superficies de más de 5 y de hasta 25 hectáreas, los cuales, estimando un propietario por predio, constituyen alrededor del 78% de los jefes de producción y el 3.6% de los activos en el sector.

Estas unidades económicas, cuya mayor proporción las encontramos en la zona central del país, son algo más que minifundios, pero no llegan a ser tampoco explotaciones prosperas o de alta productividad, sino que brindan ocupación plena según la región cuando menos para dos personas activas, con la utilización de mano de obra temporal asalariada en las épocas de mayor actividad agrícola. En total el 17% de las propiedades privadas pertenecen a esta categoría.

Pasando, ahora si, al subsector tradicional en la agricultura, tenemos que están representadas por la mayor parte de los ejidatarios, por los minifundistas privados y por los jornaleros agrícolas.

Con respecto a los ejidatarios, son estos, como ya apuntamos, los que constituyen un producto directo de la reforma agraria, y se encuentran subordinados al gobierno por haber recibido tierra de él y por estar ligados al mismo a través del Departamento Agrario, del Banco de Crédito Ejidal y de otras instituciones.

Para 1960, los individuos con tierra pertenecientes a esta clase sumaban 1.5 millones de personas aproximadamente, 25% de la población económicamente activa y 35% de todos los jefes de explotación y participaron con el 33% del ingreso neto agrícola.

Por su parte, los minifundistas privados son quienes poseen superficies de hasta 5 hectáreas y constituyen en general, aunque sin olvidar variaciones regionales, agricultores de mera subsistencia. Su número asciende a cerca de 900,000 personas, representando el 146% de los activos y 31% de los jefes de explotación, mismos que apenas participan con el 13% del ingreso neto.

Por último, tenemos a los jornaleros agrícolas, los cuales constituyen el proletariado rural y una capa de la población prácticamente excluida del cuadro político y social de México. Su número aumenta incesantemente en virtud del crecimiento demográfico y de que la economía nacional no alcanza a generar fuentes de trabajo al ritmo adecuado. Así, entre 1950 y 1960 han aumentado casi en 60%, siendo aproximadamente 3.3 millones de campesinos que carecen de tierras y que participan apenas con el 8.8% del ingreso agrícola (80).

Hemos pues examinado el sector agropecuario en cuanto a su estructura de clases, haciéndose en seguida necesario señalar brevemente sus problemas, lo cual será de enormes beneficios para un posterior análisis de sus posibles soluciones.

Observamos, en primer lugar, que el llamado subsector tecnificado es el que por su estructura menos problemas tiene; más son los componentes de este grupo los que en un grado bastante grande, originan los conflictos del siguiente subsector, o sea el tradicional, el cual, como ya habíamos expuesto se divide en tres grupos principales, por lo que iniciaremos el bosquejo de su problemática haciendo alusión a los dos primeros, o sea, a los ejidatarios y minifundistas, que en cierta forma afrontan situaciones semejantes.

Podemos decir, que ambos se encuentran al margen de los progresos agrícolas, pues ha excepción de unos cuantos experimentos de agricultura cooperativa o colectiva, la reforma agraria no modificó fundamentalmente el sistema de

(80) Datos obtenidos en el libro intitulado "Subocupación y Estructura de Clases Sociales" Gloria Salazar op. cit. pp. 108, 109, 110 y 111 en México.

producción agrícola, por lo que ni los ejidatarios ni mucho menos los pequeños propietarios minifundistas se han organizado en unidades de producción de suficiente tamaño económico para aprovechar plenamente los recursos naturales, financieros, técnicos y sobre todo humanos disponibles y, modificar así, sensiblemente en su propio beneficio, las características del mercado de capitales, de productos agrícolas, de trabajo, etc.

Esto nos conduce a un elemento indispensable para comprender las características de la marginidad de la población campesina actualmente, y que es la evolución de la tenencia de la tierra, la cual ha empeorado en cuanto se refiere a tierras de labor y de riego desde 1940, pues sólo una pequeña parte de las tierras que han recibido los ejidos es tierra cultivable, con el inconveniente de que la unidad de producción se ha reducido, con todo y que la unidad de dotación ha ido aumentando hasta llegar a 20 hectáreas de temporal o diez de riego, porque la tierra disponible para la creación de un ejido, de acuerdo con la legislación, era insuficiente para satisfacer la demanda, por lo que cada ejidatario recibía una parcela más pequeña, y sin título definitivo de posesión, ya que la ley establece que las parcelas que no alcanzan el mínimo legal no pueden ser tituladas.

Así, el promedio nacional de tierra de labor que poseía el ejidatario era apenas de 6.5 hectáreas en 1960 (81) y en las condiciones económicas de la agricultura mexicana, dicha cifra equivale en la mayoría de las veces a un minifundio o finca sub-familiar, por lo que no pueden proporcionar ni pleno empleo a una familia campesina ni generar, en el nivel predominante de la técnica agrícola en los ejidos, un ingreso satisfactorio a dicha familia.

Con respecto al sector privado de la agricultura, la concentración y la dispersión de la tierra es aún más aguda ya que para 1960 (82) las estadísticas señalaron que el 77% de todos los predios privados de menos de 5 hectáreas poseían 10.8% de la tierra de labor no ejidal, en tanto que en el extremo opuesto, 4.1% de los predios de más de 50 hec

(81) Dato obtenido en el libro "Sociología y Subdesarrollo" Rodolfo Stavenhagen op. cit. p. 166.

(82) *ibidem* p. 167.

táreas poseían 6% de la tierra de labor. Esto, por sí, nos da una idea de desigualdad existente, pero si combinamos las tierras de labor ejidales con las de propiedad privada se advierte con mayor claridad cual es el grado de concentración y dispersión de la tierra de labor, ya que en 1960 la mitad de los predios (49.4%) poseían menos de 12% de la tierra de labor, con una superficie de labor de menos de 5 hectáreas cada una, en tanto que solamente 5400 predios - 0.2% del total, con más de 200 hectáreas de labor cada uno, poseían casi la cuarta parte de la superficie de labor nacional (24.2%), lo que nos confirma, por una parte, que a pesar de la reforma agraria, sigue siendo elevada la concentración de la tierra en México, y por la otra, que el grado de minifundismo, que es producto directo o indirecto de la Reforma Agraria, es también alto.

Hemos pues expuesto, aunque de manera breve, lo que consideramos que es el primer problema a que se ha enfrentado la Reforma Agraria, o sea, al de la redistribución de la tierra, mas es necesario señalar que Reforma Agraria no es sinónimo de repartición de tierras, aunque si constituye un aspecto principalísimo junto con la regulación y dotación de aguas, sino que comprende igualmente una segunda fase - que consiste en la ministración de recursos a los nuevos propietarios para la explotación adecuada de las extensiones territoriales que recibieron como resultado de la primera fase de la Reforma.

Entre estos recursos, encontramos en primer término, al crédito, el cual puede ser público o privado, y que ha concurrido a la agricultura tradicional en forma insuficiente sobre todo porque las condiciones que prevalecen en ella hacen que sea pobre la perspectiva de recuperar los fondos. Esto ha ocasionado, que el grueso de los recursos bancarios se hayan otorgado a "campesinos" con mayores posibilidades de obtener buenos resultados, por lo general a los que cultivan tierras de riego y humedad o de temporal eficiente, donde las cosechas estan expuestas a menos riegos y el rendimiento es mas elevado. En consecuencia el financiamiento se ha concentrado en ciertas regiones y en unos cuantos productos.

Esa concentración no ha mejorado gran cosa en los últimos años, ya que en 1968 la banca oficial destinó 85% de sus prestamos al campo a 12 cultivos y a 15 en 1970. Por -

su parte, la banca privada otorgó en 1968 el 66% (83) del crédito agrícola a 10 productos y a 14 en 1970, habiendo para ese año más de 100 cultivos.

En cuanto al reparto regional, tampoco se advierte una mejoría notable, ya que en 1968 el 70% de los empréstitos bancarios oficiales se concentraban en 11 estados y 12 en 1970. El 77% de los fondos privados lo absorbieron 9 entidades en 1968 y 10 en 1970 (84).

Esto nos conduce a la conclusión, de que los agricultores que cultivan otros renglones o que se encuentran fuera de las zonas beneficiadas no pueden obtener apoyo crediticio de magnitud importante, pues el grueso del funcionamiento proviene de las instituciones de crédito, tanto públicas como privadas situación confirmada por los últimos censos agropecuarios en donde consta que en 1950, estas instituciones aportaron el 64.5% de los préstamos y en 1960, ya cubrían el 82.2%, tendiendo a descender notablemente los créditos otorgados por particulares.

Dicha situación nos demuestra, que el otorgamiento del crédito está sujeto a grandes desequilibrios regionales por lo que se torna indispensable tratar de señalar, aunque sea brevemente, las causa de tal situación.

Con respecto a las instituciones oficiales tomaremos como ejemplo el Banco Nacional de Crédito Ejidal, por ser este, el que refacciona a una cantidad considerable de la población campesina más necesitada, o sea a los ejidatarios.

Dicha institución, como los Bancos Regionales de Crédito Ejidal, funcionan en forma de sociedad anónima y operan a través de 10225 sociedades locales de crédito ejidal-aproximadamente; reglamentadas en la ley respectiva en los artículos 38 al 53, trabajando muchas de ellas sin los expedientes constitutivos y bajo la autorización del Banco, provocando con ello innumerables maniobras fraudulentas (85),

(83) Banco Nacional de México, "Exámen de la Situación Económica de México", Vol. XLVIII-No. 565, Dic. 1972 p.480.

(84) *ibidem*. p. 481.

(85) El diario *Excelsior*, el día 10 de Nov. de 1972, publicó una entrevista realizada a los ejidatarios de Yucatán, en la que manifestaban la alteración que sufrían las nóminas, lo cual corrobora, en cierto sentido, la deshonestidad toda vía existente en este medio.

cometidas tanto por los funcionarios como por los agentes y empleados de la institución oficial, los cuales manejan las finanzas públicas a su antojo, pues las relaciones de empréstitos que el Banco Nacional de Crédito Ejidal envía a la Dirección de Crédito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluyen un gran porcentaje de nombres de sus puestos deudores y de sociedades locales, quienes, recibido el empréstito, desaparecen, lo cual revela que ni el propio gobierno sabe a quien le presta ni quien se enriquece con la partida destinada al crédito ejidal, siendo imposible, por lo tanto, fincar responsabilidades cuando proceden.

Por otra parte, como un gran monto del crédito se otorga en semillas, fumigantes, fertilizantes, etcétera, varios delegados de la institución respectiva no entregan completos los suministros, ya que los dividen dándolos en menor cantidad de la que amparan los documentos y, es aquí, donde la figura del "comprador de chueco" hace su aparición tan pronto las agencias reciben la orden del banco central de otorgar los créditos solicitados.

Lo asentado es consecuencia de la escasa o nula vigilancia de los créditos, toda vez que los inspectores de las instituciones financieras ni siquiera revisan que las parcelas se siembren durante el período de cosecha, ni a quienes la trabajan y mucho menos seleccionan la especie con que se cobra la empresa que otorga el préstamo de avío. Por otro lado, se observa que el volumen total del financiamiento bancario oficial al sector agrícola ha aumentado notablemente, pues de 5,812 millones de pesos que se otorgaron en 1960, subió a la cifra de 15,465 millones en 1968, operando se un aumento del 266.1% (86), lo cual significaría un logro estupendo si la realidad no fuera la marginación del campesino del crecimiento económico, no coincidiendo los millones que se invierten en el ejido, con el desolado espectáculo de él, excepción hecha, claro está, de aquellos ejercicios de gran auge, como los de Sinaloa, Sonora y Nayarit, en donde la unidad de dotación es el doble de la superficie dotada al campesino de la mesa central y de mejor calidad, contando además con capital para mejorarlas, pues el ingre-

so por familia es 6 veces mayor al de la mesa central (87). Fuera de ellos, la mayoría absoluta de los ejidos existentes en la República carecen del beneficio del crédito, y así durante 1970, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, esta institución otorgó préstamos a 267,303 ejidatarios, que representan únicamente el 9.5% del total, (88) de los cuales sólo el 13% estaban bien dotados de tierras, según un estudio hecho por el Ingeniero Lira López en 4750 sociedades ejidales, y que tenían capacidad de pago actual, el 61% de ellas únicamente tenían capacidad potencial; es decir, necesitaban nuevas inversiones de trabajo y dinero para ser capaces de producir para su sostenimiento y pagar sus compromisos a las instituciones de crédito y, un 26% eran sociedades que no tenían ninguna capacidad de pago, ni actual ni potencial, ya que estaban mal dotadas y necesitaban o un aumento en la dotación de tierras buenas, o disminuir el número de ejidatarios.

Esta situación nos conduce, a que la recuperabilidad del crédito ejidal deje que desear, ya que el monto total de los créditos otorgados a ejidatarios durante sus 35 años de existencia, asciende a 20,495 millones de pesos, cuyos vencimientos anuales suman 18,707 millones, de los cuales fueron recuperados en el mismo período 13,947 millones, cifra que representa un índice de recuperación de 75% (89).

Hemos pues expuesto, la problemática de una sociedad oficial de crédito, siendo sus deficiencias muy parecidas a las que podría sufrir cualquier otra institución similar, por lo que en seguida se hará referencia al rubro de los créditos privados.

La banca privada, aún cuando ha acrecentado substancialmente su apoyo, este no ha dejado de ser discriminativo para ciertos sectores, pues hasta la fecha subsiste la idea de que prestar dinero al ejidatario es perderlo de antemano, en virtud de la falta de garantía que este ofrece por no disponer de bienes propios.

(87) Luis Equihua Hernández, *Reunión Nacional para el Estudio de la Reforma Agraria*. Ed. Confederación Nacional Campesina, México 1970, p. 363.

(88) *Diario "El Día"* del 9 de Julio de 1971.

(89) *ibidem*.

Así, el ascenso del crédito agrícola privado sólo ha influido considerablemente en el desarrollo de extensas regiones septentrionales, mismas que han logrado convertir en gran atractivo a dicho financiamiento, quizá por la forma expedita en que se otorga, aunque claro está, más oneroso y sin la facilidad del mediano o largo plazo, argumentando para ello los bancos, la falta de garantía de parte de los agricultores, como la inseguridad e incosteabilidad frente a otros créditos.

En cuanto a su naturaleza jurídica, el artículo 11 - fracción IV de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares establece que los bancos de depósito deberán conservar en el Banco de México un depósito sin interés proporcional al monto de sus obligaciones por depósitos a la vista, a plazo o en cuenta de ahorros, en Moneda Nacional o Extranjera o del resto de su pasivo, excepto las operaciones que la Secretaría de Hacienda considere no computables.

Este depósito esta sujeto a las reglas que dicte el Banco de México de acuerdo con las bases establecidas en la propia ley, y para la cual se han dictado varias circulares que con respecto al sector rural afirman lo siguiente:

En la medida en que la Banca emita hacer el encaje legal respectivo al Banco de México, está obligada a invertir un alto porcentaje en la agricultura, y como ejemplo tomaremos la circular 1605, que se refiere al depósito legal respecto del pasivo exigido en M.N., excepto el derivado de los depósitos a plazo que será del 100%, sin embargo, el Banco de México no carga intereses sobre faltantes a este encaje si no excede del 85% y se invierten en la forma siguiente:

- a) Los bancos en el Distrito Federal:
El 20% en crédito a las actividades aprobadas por la Secretaría de Hacienda, con objeto de fomentar la agricultura, la pesca y la industria.
- b) Los bancos del interior del país:
El 25% en créditos de cualquier clase para la agricultura, avicultura, apicultura, pesca, ganadería e industrias conexas.

En virtud de ello, es lógico que la inversión se realice ahí donde existe la posibilidad de recuperar lo invertido, o sea sobre muebles o inmuebles que son los únicos objetos susceptibles de garantía, razón por la cual, las múlti-

tiples circulares del Banco de México S.A. jamás obligan a los bancos a efectuar inversiones en el ejido o minifundio, por estar ubicados los primeros en tierras nacionales inembargables y los segundos, salvo raras excepciones, en tierras temporaleras sujetas al capricho de la naturaleza, no garantizando tampoco la cosecha y prefiriendo la iniciativa privada, en algunos casos, la simulación marginada de la ley, disfrazando sus operaciones en la siguiente forma: toman en arrendamiento las parcelas a los ejidatarios, desde luego en zonas donde las cosechas son casi seguras, en seguida emplean sus elementos de labranza y contratan al labriego arrendador para que trabaje en su propia parcela por un salario, lo que pone de manifiesto que es costeable la inversión en el ejido, cuando menos en donde se practica.

En esta tesitura aumentan los acaparadores de tierras, y el campesino se ve u obligado a arrendarlas o a acudir a los usureros, que cubren gran parte de las necesidades del crédito y que se han convertido en verdadero resabio de las "tiendas de raya".

Aludiendo a otros aspectos de la ministración de recursos, la Ley Federal de Reforma Agraria en su capítulo II establece las obligaciones de las diferentes autoridades agrarias, destacandose entre otras las siguientes:

Corresponde al Jefe del Departamento Agrario: (art. 10).

IX-"Dictar las normas para organizar y promover la producción agrícola, ganadera y forestal de los núcleos ejidales, comunidades y colonias, de acuerdo con las disposiciones técnicas generales de la Secretaría de Agricultura y Ganadería y conforme a lo dispuesto en el art. 11; y, en materia de aprovechamiento, uso o explotación de aguas, coordinadamente con la Secretaría de Recursos Hidráulicos."

X-"Fomentar el desarrollo de la industria rural y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra en ejidos, comunidades y nuevos centros de población."

Corresponde al Secretario de Agricultura y Ganadería (art. 11).

I- Determinar los medios técnicos adecuados para el fomento, la explotación y el mejor aprovechamiento

to de los frutos y recursos de los ejidos, comunidades, nuevos centros de población y colonias, con miras al mejoramiento económico y social de la población campesina;

- II- Incluir en los programas agrícolas, nacionales o regionales, las zonas ejidales que deban dedicarse temporal o definitivamente a los cultivos, que en virtud de las condiciones ecológicas, sean más apropiados y remunerativos en colaboración con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización;
- III- Establecer en los ejidos o en las zonas aledañas campos experimentales agrícolas de acuerdo con las posibilidades del lugar y sistemas de cultivo adecuados a las características de la tenencia de la tierra en las distintas regiones del país;
- IV- Fomentar la integración de la ganadería a la agricultura con plantas forrajeras adecuadas, y el establecimiento de silos y sistemas intensivos en la explotación agropecuaria que sean más idóneos en relación con cada ejido, comunidad o nuevo centro de población;
- V- Intervenir en la fijación de las reglas generales y determinar las particulares, en su caso, para la explotación de los recursos nacionales agropecuarios y silvícolas, aconsejando las prácticas más provechosas y las técnicas más adecuadas;
- VI- Sostener una política sobre conservación de suelos, bosques y aguas, y comprobar directamente o por medio de sus subalternos, la eficacia de los sistemas cuya aplicación se haya dispuesto en coordinación con el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, a efecto de establecer como una de las obligaciones de los ejidatarios el constante cuidado que deben tener en la preservación y enriquecimiento de estos recursos;
- VII- Coordinar las actividades de sus diversas dependencias en función de los programas agrícolas nacionales, a fin de que concurran a mejorar la agricultura de los ejidos, comunidades y nuevos centros de población y colonias, teniendo en cuenta todas sus particularidades;

Dichos artículos, están íntimamente relacionados con otros varios, pertenecientes al Libro III de la misma ley, y en donde se hace referencia a la organización económica del ejido; así tenemos que el artículo 128 dice:

Los titulares de las dependencias y organismos oficiales, que dentro de sus atribuciones legales participen en la Reforma Agraria, deberán establecer una adecuada coordinación para programar sus actividades conforme a los principios que dicte el Presidente de la República.

Artículo 133

En todo caso deberá cuidarse que las explotaciones colectivas cuenten con todos los elementos técnicos y económicos necesarios para garantizar su eficaz desarrollo. Al efecto, la resolución presidencial determinará cuales son las instituciones oficiales y la forma en que éstas deberán contribuir a la organización y financiamiento del ejido.

Artículo 148

Todo ejido, comunidad y pequeña propiedad cuya superficie no exceda la extensión de la unidad mínima individual de dotación ejidal, tienen derecho preferente a asistencia técnica, a crédito suficiente y oportuno, a las tasas de interés más bajas y a los plazos de pagos más largos que permita la economía nacional y, en general, a todos los servicios oficiales creados por el Estado para la protección de los campesinos y el fomento de la producción rural.

Artículo 149

Los ejidos y comunidades tienen derecho preferente a la asistencia de profesionales y técnicos en producción agropecuaria y administración, que proporcionen el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y otras dependencias oficiales. Cuando la Asamblea General considere que la colaboración y servicios de los técnicos particulares contratados por el ejido o de los asesores residentes comisionados por el Gobierno han producido buenos resultados, podrá acordarles una remuneración adicional, a partir de cierta productividad superior a la obtenida por el ejido en ciclos inmediatamente anteriores. Este acuerdo podrá ser revocado en cualquier tiempo por la Asamblea.

Las bases jurídicas tendientes a resolver este problema, como se aprecia, estan y han estado en muchos de los aspectos antes mencionados plasmadas en las diferentes leyes o reglamentos emitidos, situación que nos lleva a considerar el hecho de que no es suficiente, mas si muy importante, el renglon legislativo para resolver los problemas del campo, sino que es menester, entre otros muchos factores, atender al debido cumplimiento del artículo 128 antes señalado, para que los recursos destinados al agro, sean aprovechados a toda su capacidad y no, como muchas veces pasa, desperdiciados por el lento trámite burocrático, la negligencia o la mala administración.

Así pues, se aprecian dos premisas fundamentales en las ideas expuestas; la de la insuficiencia de fondos para promover el desarrollo rural y, el de la falta de coordinación entre las diferentes dependencias encargadas de llevar a cabo lo anterior.

Con respecto al primer punto señalado, diremos que los recursos destinados al campo no han sido de ninguna manera los que se hubieran podido destinar atendiendo a la capacidad económica de México, ya que a partir del giro que sufrieron los principios de la Revolución Mexicana, se estimuló principalmente al sector industrial, el cual como se vió, provocó un sinnúmero de desigualdades principalmente en el sector agropecuario.

Las obras de infraestructura, como son construcción de comunicaciones, obras de riego, relocalización de cultivos, apertura de nuevas zonas agropecuarias y forestales, etcétera, han logrado progresos notables pero insuficientemente aplicados, ya que se ha ido observando una creciente disparidad de tecnificación por zonas, y en donde las áreas que se dedican a explotar los productos de exportación son las más beneficiadas, mientras que a contrario sensu salvo productos como café, azúcar y cacao las zonas que se dedican a satisfacer el consumo interno se encuentran, por lo general, en notorio retraso técnico.

Otro aspecto de ello es el contraste de zonas intensamente cultivadas y otras sin incorporarse a la producción observándose aquí, con mayor claridad, la ley de rendimientos decrecientes, ya que son en zonas de gran intensidad en el cultivo donde labora un número mucho mayor del aconsejable de individuos, teniéndose por resultado en proporción niveles muy bajos de rendimiento.

Lo anterior es debido a que las tierras de riego deben ser usadas intensivamente, cuestión que implica la utilización de cuantiosos insumos de capital en la preparación del suelo, como son la fertilización, fumigación, etcétera, y para lo cual los métodos primitivos de mano de obra no bastan para llevar a cabo estas tareas, necesitándose por fuerza los procesos mecanizados, los cuales no pueden ser adquiridos en primer lugar, por la falta de crédito agrícola, (punto que se expuso con anterioridad), sumándose a ello la imposibilidad de precios accesibles de productos industriales, lo que es debido en buena parte a la política proteccionista respecto a estos productos y que representa un subsidio que paga el agricultor.

Así, de las 19,706,529 has de superficie de labor registradas en el Censo de 1960, 71.1% se componían de tierras trabajadas con tracción animal, un 20.7% con tracción mixta y solo un 8.2% se explotaba con tracción mecánica (92), por lo que son contados los ejidatarios o pequeños campesinos que tienen capacidad para comprar o usar un tractor, por ejemplo.

Otro punto importante en el desarrollo de la comunidad rural es la extensión agrícola, la cual no ha funcionado debidamente por la poca importancia que se le ha concedido en el presupuesto nacional, ya que sólo se destinó el 0.07% del P.N.B., que eran 40.7 millones de pesos en 1964 (93).

Esto ha ocasionado que el avance tecnológico haya funcionado con desajustes, utilizando maquinaria agrícola proyectada para otras condiciones de clima y suelo así como razas mejoradas y granos que fueron tratados para emplearse en otras regiones del mundo, no lográndose así los rendimientos esperados.

Es por lo tanto muy evidente la necesidad de incrementar el Servicio Federal de Extensión Agrícola, instituido en 1953, como el de formación de agrónomos en un número que se ha estimado en 25,000 para 1975, a fin de sa-

(92) *ibidem* p. 242.

(93) Edmundo Flores "Vieja Revolución Nuevos Problemas" *op. cit.* p. 85.

tisfacer las necesidades del país en lo que se refiere a los servicios subprofesionales y profesionales, lo cual es indispensable para lograr el mejoramiento de las plantas, el conocimiento de los suelos, el aumento de la fertilidad y el aprovechamiento del agua (94).

A *grosso modo* se han expuesto algunos de los problemas que provocan la falta de recursos, tanto técnicos como financieros, y aunque a veces se otorgan estos, son en pequeñas cantidades o con un atraso que los hace inoperantes, interviniendo ya, en este punto, el segundo aspecto de la problemática agraria y que se refiere a la desorganización existente entre los organismos encargados de promover el bienestar del sector rural, situación esta que no sólo afecta a las clases rurales antes mencionadas, sino también a los jornaleros agrícolas, de los cuales nos ocuparemos a continuación y posteriormente estar en un plano más amplio de explicar dicha desorganización.

El proletariado agrícola asciende aproximadamente a 3,273,000 de campesinos que carecen de tierra, ocupando alrededor del 53% del total de la población agrícola (95) en 1960, advirtiéndose su aumento en números absolutos, aunque su proporción con respecto al total de la población en el agro haya disminuído, debido justamente al programa de la Reforma Agraria.

El elevado crecimiento de la población ha aumentado nuevamente la cantidad de personas ocupadas en la agricultura y que no son jefes de explotación, tratándose principalmente de jornaleros, o sea, trabajadores que cultivan la tierra de otros, y aunque ya no son los peones oprimidos de antaño, su situación es motivo de grave preocupación, ya que son ellos los que ocupan los estratos más bajos de la población mexicana.

Para los propósitos de análisis, es posible distinguirlos en dos tipos principales: El primero es el trabajador asalariado de las plantaciones modernas, dedicado a la-

(94) Declaraciones del Ing. Silvestre Palacios, Director de la Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo, publicadas en el Diario Excelsior, el 12 de Mayo de 1972.

(95) Rodolfo Stavenhagen, op. cit. p. 174.

Por otro lado hay zonas por cultivar, pero sin embargo ésta demasía suele ser inaprovechada, en virtud de que para ello se requiere de una gran cantidad de obras de infraestructura. Con todo ello el porcentaje de tierra disponible esta disminuyendo, dada la presión tan grande que ejerce la explosión demográfica.

Es pues evidente que las obras de infraestructura y principalmente de irrigación se han concentrado en un número relativamente pequeño de predios mayores, no alcanzando prácticamente al gran número de predios de subsistencia.

En efecto, más de la mitad de los predios agrícolas mexicanos (50.7%) no participan en lo absoluto en las tierras de riego. De la mitad restante, el 0.5% de los predios acapara más de la tercera parte (37.5%) de la superficie irrigada. Cada uno de los 12000 predios pertenecientes a este grupo dispuso, en promedio, de más de 100 hectáreas de riego en 1960. Otra tercera parte de la superficie de riego (31.5%) correspondió a 67000 predios, el 2.7% del total de predios en 1960. De esta suerte, más de las dos terceras partes (69%) de la superficie irrigada se concentran en sólo 79000 predios (3.2%) del total, que integran el grupo privilegiado del desarrollo agrícola mexicano, cuya producción equivalió en 1960 a más de la mitad (54.3%) del producto agrícola total y cuyo producto medio (98860 pesos en 1960) resultó casi doscientas veces mayor que el producto medio (499 pesos) obtenido en el millón y cuarto de predios que ocupan la porción inferior y más deprimida del sector agrícola mexicano y de los que dependen aproximadamente cuatro millones de personas (90).

Con respecto a la modernización de las técnicas productivas el problema es aún más grave, ya que las estadísticas señalan que en los mismos distritos de riego la tecnificación es desigual, pues sólo el 42.36% de las superficies regadas están totalmente mecanizadas, el 37,94% parcialmente mecanizadas y el 19.70% no tienen ninguna forma de mecanización (91), deduciéndose, por lo tanto, que las tierras no comprendidas dentro de los sistemas de riego están en peores condiciones.

(90) Banca Nacional de Comercio Exterior S.A. "México: la Política del Nuevo Gobierno" p. 38.

(91) Fernando Carmona de la Peña "Dependencia y Cambios Estructurales", op. cit. p. 246.

producción de los cultivos comerciales para los mercados nacionales e internacionales, siendo este el verdadero "proletariado rural", con alguna calificación, y que tienen remuneraciones más o menos satisfactorias y con un empleo permanente, asemejándose sus condiciones de empleo y vida a las de los trabajadores urbanos.

Y el otro es el peon acasillado que trabaja en las grandes "haciendas", en las que se les concede el privilegio de cultivar para sí una pequeña parcela de subsistencia a cambio de obligaciones laborales generalmente pesadas para con el patrón, o en las pequeñas y medianas propiedades de agricultura tradicional e incluso en las parcelas ejidales.

Reciben estos los ingresos menores, generalmente por debajo del salario mínimo oficial, trabajando por día, por tarea o a destajo, no disfrutando por lo tanto de seguridad en el empleo ni de un ingreso seguro. Muchos miles de estos trabajadores son migratorios que siguen circuitos estacionales más o menos fijos de acuerdo con las variaciones cíclicas de la producción agrícola, no estando amparados por la ley ni por el seguro social, y no contando mucho menos con alojamientos adecuados o facilidades educativas para sus hijos.

Otros más, proceden de la población indígena que por temporadas pasa a laborar en las explotaciones circunvecinas a sus lugares de origen, y que por efectos de la discriminación racial tienen aún peores niveles de vida que otros campesinos pobres.

En sí, constituyen una capa de población prácticamente olvidada dentro del cuadro político y social de México. Su número aumenta incesantemente en virtud del crecimiento demográfico y de que la economía nacional no genera fuentes de trabajo al ritmo adecuado. Su número ha aumentado casi un 60% de 1950 a 1960, y es prácticamente imposible, por muchas razones, que cada uno de ellos reciba alguna vez una parcela ejidal o una pequeña propiedad agrícola.

Estas y otras muchas circunstancias han impedido a las organizaciones campesinas abordar el problema con soluciones prácticas, agravándose por lo tanto el marginalismo de dicha clase social.

Esta situación nos conduce a la ya expuesta proble-

mática de la deficiente organización de la agricultura nacional, cuyos canales de procedimiento, como la eficacia en la acción de los organismos campesinos ha sido muy poco halagador.

Esto se debe, en una parte, al anárquico funcionamiento de organismos burocráticos cuyos elementos, en la mayoría, desconocen los múltiples problemas del campo mexicano, los cuales se han atacado a posteriori, es decir después de presentado el problema o de cometido el error, lo que de ninguna manera constituye una planeación, la cual debe tender a evitar los errores y el problema mediante la previsión de los mismos realizada en su proyección, o sea en una planificación científicamente elaborada que ponga en marcha todo un programa a realizar con el equipo humano y técnico aprovechable e indispensable para realizarla.

Al respecto, se ha señalado que en México no existe un plan único de desarrollo, sino mas bien varios programas que estan bajo el control de diversos organismos, o si bien existe un plan que abarque todo el país, como el Plan Agrícola Nacional, la ejecución del mismo requiere de una coordinación de varias dependencias de carácter regional y federal, que en muchos casos no tienen la agilidad en las disposiciones encaminadas a su cumplimiento.

Por otra parte, la organización de los núcleos menos favorecidos reportan una serie de fallas, iniciandose éstas en la carencia de cimentación económica, que consiste en que tierras pobres a campesinos pobres no pueden dar como resultado ninguna riqueza, y si bien, el legislador previó su financiamiento y los gobiernos de la República crearon las instituciones destinadas a ello, es evidente que ambas provisiones no los han convertido en instituciones productoras, sino en marginales y subyacentas a la economía agrícola privada.

Así vemos que con independencia de la deshonestidad en el manejo del crédito agrícola, el caudal de el no ha permitido al campesino allegarse los elementos técnicos para una agricultura moderna, sino que lo ha mantenido en un plano de infraproducción, a niveles de labrador y sin alcanzar los de verdadero agricultor, o sea la aplicabilidad de los conocimientos científicos y técnicos a la explotación de la tierra.

La organización ejidal, por ejemplo, es la entidad creada con el objeto de que el aprovechamiento de los recursos con que cuenta sean lo suficientes para sostener a dicho núcleo, así como crear cierta corriente o dinámica de trabajo para otras personas lo que se puede sintetizar como un núcleo económico que entra en el concierto de la productividad.

Esto se encuentra muy lejos de la realidad, ya que si por una parte el ejidatario fue incorporado a una estructura que le permite participar activamente, a ciertos niveles, en los asuntos que directamente determinan su bienestar económico y social, por otra lo mantienen sujeto a una serie de controles por parte del Estado, lo que establece estrechas ligas de dependencia entre diversas entidades de este (la Secretaría de Agricultura, el Departamento Agrario la Secretaría de Recursos Hidráulicos, el Banco de Crédito-Ejidal), y los campesinos, siendo así como la mayoría de estos se encuentran involucrados en una cerrada red de relaciones burocráticas en la que su capacidad de decisión y acción independiente se ve con frecuencia subordinada a intereses políticos y burocráticos de tal o cual dependencia, oficial, funcionario o grupo privado.

Con relación a la organización propia del ejido, los ejidatarios ven afectados muchas veces sus intereses por numerosas prácticas corruptivas y la existencia del "caciquismo ejidal", es decir, del abuso del poder de sus propios líderes formales en despecho de los intereses comunales, los cuales cometen despojos, siendo los delitos de sangre, las más de las veces, consecuencia de ello.

Por otro lado, ha cobrado carta de naturaleza el arrendamiento de la parcela en todo el país, pero principalmente en los estados de Veracruz, Nayarit, Sinaloa y Sonora donde los arrendatarios son ganaderos, empresas algodoneras, etcétera, pero también entre los mismos ejidatarios existe la concentración de tierras en unas cuantas manos, problema que muchas veces obedece a que cuando fue efectuado el reparto de tierras provisional, este se hizo con base en el censo agrario original, mismo que permanece inalterable a la realidad cambiante, existiendo la posibilidad de especulación, de parte de algunas personas, sobre las parcelas, en que ya no existe el dotado, o bien este no alcanza a sostenerse de ella y automáticamente se va marginando para buscar nuevos horizontes económicos.

Por lo dicho, se hace palpable la ineficacia de las-

estadísticas, las cuales no pueden ser confiables, y muchas veces ni actualizadas, por lo que no reflejan de manera permanente y continua el estado de desarrollo en todos los niveles y en todos los tipos y sistemas de tenencia, tanto a nivel regional como nacional, ni permiten la debida cuantificación de los factores del desarrollo agrícola como primer paso en la elaboración de programas y planes.

Hemos visto pues, algunos de los problemas a que se enfrenta la organización agropecuaria, empero, como ya señalamos, esto no se ha dado como resultado de sucesos ocasionales e inconexos, sino que es consecuencia de la actual estructura del poder que ha conducido a la capitalización de la revolución agraria y a una nueva concentración de la producción en manos capitalistas agrícolas, lo cual ha incrementado el consumo, pero no ha constituido un cambio cualitativo en el nivel de vida campesino.

Se observa así, que la Revolución Mexicana tuvo desde sus inicios el germen de la contrarrevolución, y de su impacto han surgido un proletariado sin tierra, una clase media y una burguesía rurales visibles en todas partes, pero especialmente en las zonas de riego del país, cuya significación se aprecia no sólo en la demanda de bienes industriales, de consumo y de capital, nacionales y extranjeros, sino también en el monto, la forma de generación y apropiación del excedente económico.

Con ello, nuevos problemas han aparecido, ya que los centros de poder político y económico en el campo se trasladarán de la hacienda a las ciudades regionales y la clase dominante de los hacendados ha ido siendo substituída por una burguesía urbana pero dominante del campo.

De la "eliminación" del latifundio y la implantación de la pequeña propiedad y las formas de tenencia colectiva, el ciclo de la contrarrevolución nos lleva al neolatifundismo, o a la persistencia del latifundio social (96), y de

(96) El latifundio mexicano ha sido caracterizado en términos flexibles que distingue 3 conceptos: a) el natural que se explica por un determinismo geográfico; b) el económico, que se expresa como una desproporción entre la magnitud real de la explotación y la máxima, por lo menos en superficie que podría alcanzar en el mismo predio y, c) el social, que se aplica cuando la renta de la tierra no queda en poder de quien la promueve.

las formas de explotación para esclavistas (a través del peonaje) se pasa a formas de explotación capitalista (trabajo asalariado con los residuos históricos del peonaje).

Igualmente se han desarrollado las actividades de intermediarios de todo tipo, comerciales o crediticios, que acumulan capitales, ensanchan el mercado y también contri- buyen a desviarlos, restando gran parte de sus posibles ingresos al productor rural, ya que según el Banco Nacional de México, en 1960, el 41.1% del producto agrícola total quedaba en manos de estos intermediarios, y que en algunos productos como el arroz, tomate, henequén, frijol, garbanzo la proporción era de la mitad o más de su valor respectivo- (97).

Por otra parte, la integración a nivel regional de los neolatifundistas con la burguesía rural-comercial y la alta burguesía nacional, ha conducido a una mayor organiza- ción de estos, traduciendo ello en poderosos focos de po- der con influencia en las decisiones gubernamentales, lo cual se observa por ejemplo, en los estímulos basados en los precios de garantía y demás factores en operación, pues la actividad productiva esta condicionada por factores so- ciales y económicos que son susceptibles de imprimir a esta sesgos que la aparten en mayor o menor medida de un desarro- llo suficientemente paralelo al de la demanda y, hagan sur- gir excedentes o déficits en distintas líneas de producción los cuales implican un costo social indeseable.

En términos muy generales, pueden señalarse los si- guientes desfases o desajustes que esto provoca en - tre la demanda y la producción en el panorama actual del - sector agropecuario en México.

Producción de cereales y frijoles en exceso de la de- manda interna (98), sin posibilidades claras y ciertas de - colocación costeable en los mercados del exterior, por lo - que aquí, la estructura del mercado ha condicionado un esti- mulo artificial, que ha hecho que la producción propenda a - elevarse por encima de la demanda.

[97] Fernando Paz Sanchez op. cit. p.178.

[98] Hay que aclarar que durante 1971, se tuvo que importar - varios de estos productos por el rezago sufrido en la pro - ducción con motivo del decaimiento de la tasa anual de cre-

Rezago de la producción respecto a la demanda interna en verduras, frutas, oleaginosas y sobre todo alimentos de origen animal.

Ambas situaciones resultan socialmente onerosas, - pues reflejan defectos en la asignación de los recursos productivos; además la primera ocasiona erogaciones improductivas del Estado para manejar los excedentes y subsidiar, - eventualmente, su exportación; la segunda motiva restricciones del consumo, o sea, pérdidas en el bienestar de la población, y en ocasiones determina importaciones que sustraen divisas a otros usos más productivos (99).

Cabe incluir que tal estructura se vincula a su vez, en virtud de la dependencia hacia el exterior, a los consorcios extranjeros, y en general a la penetración extranjera, la cual se hace presente en el monocultivo que impera en amplias regiones del país a causa de la demanda exterior o del transitorio incentivo de los precios de exportación en momentos de crecimiento extraordinario, (Anderson Clayton - Co. General Foods, etc). Vinculación que está dada a través de la burguesía rural, sin descontar sus ramificaciones con otras capas de la burguesía nacional, cuyo dominio e influencia sobre los procesos económicos y sociales del campo, al mismo tiempo que se ve fortalecida por ese hecho, acrecienta los lazos de la dependencia neocolonial.

Paralelamente, este proceso ha tenido graves repercusiones con respecto a la participación social de las masas campesinas, cuestión sumamente importante en el proceso de desarrollo, ya que en años recientes se ha venido considerando a este, no sólo en términos económicos, sino también en términos sociales y políticos, haciendo cada vez más hincapié en la estructura de las instituciones y la naturaleza de las relaciones entre grupos sociales, ya que un aspecto esencial del desarrollo es el papel que desempeñan los diversos grupos y estratos de la población en la toma de decisiones económicas y políticas, así como en la aplicación de políticas de desarrollo y, naturalmente en los resultados o frutos de dichas políticas. Por lo que, se arguye que no puede haber un verdadero desarrollo sin la parti-

(99) Fernando Rosenzweig "Algunas ideas sobre la planeación agropecuaria" "Bases para la Planeación Económica y Social de México", Siglo XXI, 4a. ed. pp. 158, 159, 160 y 161.

cipación de todos los diversos sectores de la sociedad.

Esto en si es un problema, pues la poca participación del sector rural esta dada por la circunstancia de que el poder se encuentra en manos de pequeños grupos privilegiados, con fuertes estructuras estratificadas, que impiden la participación significativa de la mayoría de la población en la toma de decisiones políticas o económicas, situación común en nuestra historia y no erradicada por la Reforma Agraria, pues si después de la Revolución Mexicana la situación se vió modificada radicalmente y cambio, en consecuencia, la contextura de las fuerzas sociales representadas, nunca se llegaron a superar verdaderamente ciertos vicios antidemocráticos que condujeron a la extensión y afirmación de los grupos capitalistas y al debilitamiento de los sectores de la burguesía con una orientación en verdad nacionalista.

Así, durante el período de Lázaro Cárdenas ocurre realmente la unificación campesina en la C.N.C., con el objeto de movilizar el apoyo campesino a la política agraria gubernamental, más después de 1940 el papel de dicho organismo tiene que verse, como es obvio, en el marco de la disminución de la acción agrarista, por el hecho del desarrollo de la sociedad capitalista de hoy, la cual ha sacrificado, en cierta forma, los principales lemas del Partido Revolucionario Institucional, "DEMOCRACIA Y JUSTICIA SOCIAL", lo cual ha conducido a la interpenetración de fuerzas históricas, que han permitido el crecimiento y la modernización de un segmento limitado de la sociedad y que no solamente han erigido obstáculos formidables al desarrollo del resto del país sino también han promovido, a veces, el continuado subdesarrollo de las zonas atrasadas y de sus poblaciones.

Estas fuerzas, nos ilustran acerca de como la estructura de poder en el medio rural funciona para impedir que los grupos de status bajos se organicen para modificar su posición con respecto a las clases dominantes, pero desde luego existen diferentes tipos de poblaciones campesinas, como apuntabamos, y el problema de la participación social surge de manera muy diferente en cada caso.

Para el agricultor que posee en propiedad la tierra que trabaja, parece tener grandes dificultades para establecer organizaciones permanentes, las cuales casi siempre se estructuran alrededor de la figura de un líder carismático que se encarga el mismo de todos los asuntos importantes, -

que toma las principales decisiones y cuya autoridad indisputada es aceptada por todos los miembros mientras tome posiciones radicales o militantes, pero si vacila o es captado por el sistema, como sucede con tanta frecuencia, entonces la organización comienza a desintegrarse y se transforma en un mero vehículo de las clases poderosas.

Esta actitud se debe principalmente a la estructura del proceso productivo en que esta involucrado el campesino pues determina sus actitudes sociales y rasgos de su comportamiento ideológico en el momento en que participa dentro del grupo social. Es incapaz de participar activamente en la compleja estructura de un movimiento moderno, porque los requisitos de este tipo de organizaciones tienden a ser incompatibles con la visión del mundo individualista y familiarístico del campesino aislado (100).

Los movimientos sociales y políticos en los que participan comunmente los peones de las haciendas se enfrentan a problemas organizativos semejantes. En estos casos, sin embargo, los objetivos básicos con frecuencia logran superar estas dificultades debido a su impacto sobre la estructura social total. De hecho, la mayoría de estos movimientos puede ser descrita en términos de la lucha por la tierra, siendo esencialmente subversivos del orden establecido y resistidos tenaz y en ocasiones violentamente por la clase terrateniente en el poder.

Por último, las características de los trabajadores de las plantaciones y otros asalariados en las grandes haciendas son muy diferentes, pues la especialización y división del trabajo tienden a favorecer la participación del trabajador en organizaciones complejas, bien estructuradas, como los sindicatos de trabajadores de plantaciones.

Desde el punto de vista organizativo, los sindicatos de trabajadores rurales pueden ser comparados con los sindicatos urbano-industriales, pero con ciertas diferencias, ya que el sindicato industrial no significa un desafío al orden social vigente, las relaciones entre patrones y obreros

(100) Clodimir Santos de Morais "Algunas consideraciones en torno a las organizaciones campesinas en Latino América; citado por Rodolfo Stavenhagen "Sociología y Subdesarrollo" op cit. p. 114.

no se alteran en esencia, por el hecho de que los trabajadores constituyan una organización representativa de sus intereses. En el campo es al revés, todo cambia en el momento en que los campesinos se organizan en sindicatos, hay como una transfiguración de las relaciones sociales: la dependencia, la lealtad, la sumisión características del campesinado en la sociedad tradicional o transicional se rompen y se establece un nuevo relacionamiento entre sujetos de derecho. Por el sólo hecho de que los trabajadores se autorrepresenten, la verticalidad de las relaciones ya no pueden subsistir. El patrón deja de ser el señor, pierde sus dimensiones místicas y se reduce a la proporción de un empleado.

Esto en sí, representa un desafío a las bases mismas en que ha descansado la estructura agraria, y explica la resistencia intransigente que le opone la estructura tradicional del poder, así como el hecho de que los sindicatos de trabajadores rurales, bien que hayan llegado a ser importantes en algunas regiones en que las circunstancias los han favorecido, solo hayan podido agrupar a una proporción relativamente pequeña de la totalidad de la fuerza de trabajo agrícola.

Un punto importante en estas organizaciones, es que las peticiones por la tierra no desempeñan un papel importante en el proceso de negociación colectiva, las presiones ejercidas por los trabajadores rurales a través de sus peticiones e incluso en sus huelgas tienen generalmente por objeto solo medidas económicas: sueldos, empleos, seguridad en el empleo y beneficios sociales.

Más todas estas organizaciones no están exentas de la mediatización y de la corrupción del movimiento sindical y campesino, debido, en parte, a que el sistema político nacional se fue volviendo más rígido e impermeable no permitiendo a dichas asociaciones tener el grado de espontaneidad para articular en forma significativa las demandas de la población agrícola.

Así vemos, que en la estructura agraria tradicional existen pocas oportunidades para que la mayoría de la población campesina pueda participar institucionalmente en cualquier tipo de organizaciones que pudieran ayudarla a superar su condición social y política. Las asociaciones voluntarias son casi inexistentes, y las diversas capas de la población agrícola están integradas a una estructura política

social y económica antigua y estable que generalmente representa para los campesinos solo pobreza, explotación, dominación y represión.

No obstante, es satisfactorio observar que la C.N.C. ha llegado a tomar una actitud más enérgica en defensa de los campesinos, gracias a la acción de otros grupos más radicales, como la Unión Central de Sociedades de Crédito Eji dal o la Central Campesina Independiente, como por lo sintomático de que el gobierno ha auspiciado y estimulado grupos regionales, y por la invasión de tierras como forma de explotación de las luchas campesinas, indicándonos ello una mayor participación del campesinado como resultado de una mayor politización, sobre todo en algunas regiones, y de una serie de tendencias que buscan nuevos cauces frente a la contradicción constante entre la teoría y la práctica.

Por todo lo anterior, se establece que la política gubernamental llevada por la presión de todas las fuerzas en juego, que representan focos de poder, ha sido contradictoria y disimula durante diferentes etapas del proceso agrario mexicano, y si la reforma agraria removió los obstáculos que impedían el vigor de la producción agrícola excluyéndose así uno de los círculos viciosos mas persistentes del subdesarrollo, el impacto favorable ya se ha consumado, cambiando el foco del problema los objetivos de producción a cuestiones relacionadas con la absorción de excedentes de mano de obra y con la identificación de técnicas que mejor favorezcan ese propósito para el mejoramiento de la sociedad rural, ya que si la Reforma Agraria es la medida radical de transformación de la tenencia de la tierra y al mismo tiempo como instrumento necesario para el desarrollo económico en beneficio de una mayoría, este precepto no ha cumplido integralmente su propósito, simplemente porque la tierra no desempeña ya el papel fundamental de antaño en la distribución de la riqueza y el poder, sino que la tierra es ahora simplemente un factor más entre otros, como son el crédito mercados, tecnología conocimientos y habilidades técnicas y administrativas etc; resultando con frecuencia que el control de estos es más determinante en la distribución de la riqueza que el poder de la tierra misma, situación esta, que es constatable, ya que es a través de la manipulación del crédito y del mercado, así como de la concentración de capital como se ha diferenciado la nueva estructura agraria, la cual esta intimamente ligada con las características de la participación social, ya que es a través de ella que se ha mantenido la polarización y rigidez

de la estructura o pirámide social.

En consecuencia, el movimiento campesino en México y el Agrarismo han llegado a convertirse en un juego político sin paralelo, subsistiendo frente al desarrollo económico-tecnológico una población marginalizada que es reflejo de las contradicciones y la incapacidad de nuestro sistema capitalista subdesarrollado, haciéndose presente la idea de que si México inventó un agrarismo político original, no ha encontrado soluciones eficaces en el aspecto económico y a la vez satisfactorias desde el punto de vista social y político.

b) La industria, el comercio y los servicios

La perspectiva que nos ofrece este conjunto está íntimamente relacionada con la situación del ya expuesto sector rural, pues estas ramas de la economía han basado gran parte de su crecimiento a costa del estancamiento de grandes sectores tradicionales; desarrollo que a su vez a causa de una serie de contradicciones de índole muy diversa.

Sobre el particular, es necesario apuntar que dada la vastedad de dicha problemática, en las siguientes páginas únicamente aludiremos a ciertos aspectos que es de interés destacar para la mejor apreciación, en esta parte del contexto económico, de ciertos hechos explicativos de la desigualdad social existente, algunas de cuyas expresiones generales ya fueron contempladas.

Observamos que durante la Colonia, México, como todos los territorios conquistados en América por España, estuvieron impedidos, en un nivel significativo, de un desarrollo industrial autóctono, situación que se prolongó durante todo el siglo XIX y principios del XX por la nueva estructura imperialista que ocasionó la inexistencia de una burguesía independiente, con miras sólo a estimular la construcción de servicios, que lejos de ser verdaderas redes sólo conectaban ciertos centros productivos con los puertos de salida con un impacto desfavorable, ya que las actividades industriales seguían rezagadas, y sólo experimentaban un desenvolvimiento significativo las actividades productivas relacionadas con la exportación y los servicios a ella ligados.

Con la Revolución Mexicana se apunta un movimiento nacionalista con miras a lograr un desarrollo hacia adentro y cuya más viva expresión se dio en el periodo cardenista, causando esta actitud socializante alarma, tanto en los inversionistas mexicanos como extranjeros, traduciendo en

un asunto controvertido entre los sectores tradicionalistas y los que pugnaban por un desarrollo más independiente e igualitario, lo cual terminó en un apartamiento básico de los principios de la Revolución que daba todo género de facilidades al desarrollo industrial se torna desequilibrado y concentrado como la inversión extranjera, por lo que a partir de 1940 el modelo de desarrollo mismo del proceso de industrialización y de las consecuencias de la sociedad en que opera.

Dicho proceso tuvo sus principales puntos de apoyo, en tres o cuatro factores estratégicos. El primero sería la remoción de los obstáculos que impedían el desarrollo vigoroso de la producción agrícola, lo cual se logró a través de la Reforma Agraria.

El segundo factor de estímulo constituido por la política proteccionista que se instauró con decisión a principios de la década de los treinta, por lo que los incentivos fiscales, el apoyo crediticio y especialmente las relaciones favorables de precios, indujeron a buena parte de la inversión privada a la producción de manufacturas ligeras de consumo para aprovechar el monopolio del mercado y una demanda ya creada, generando a su vez estímulos que fomentaron la formación de una clase empresarial.

La política fiscal constituiría el tercer punto de apoyo del desarrollo reciente de México. Por su medio se influyó tanto en la generación de obras de infraestructura. La inversión estatal recibió un impulso único en América Latina, contribuyendo decisivamente a crear economías externas en beneficio del empresario privado, e incluso, iniciando proyectos industriales básicos. De esa manera, el Estado desempeñó una intensa labor de promoción del desarrollo hasta hacer del gasto y la inversión públicos una de las principales determinantes del nivel interno de la actividad económica.

Finalmente podría mencionarse la demanda de los mercados mundiales. Aunque por lo general no se ha diseñado una política activa de fomento de las exportaciones, la conjugación de diversos factores provocó el crecimiento de los ingresos de divisas en medida apreciable, contribuyendo a estimular la generación de ingresos en unos casos y a finan-

ciar las importaciones de bienes esenciales en otros (101).

Dentro de este contexto, la estructura industrial alcanzó una satisfactoria tasa de crecimiento global, lo cual se registra en el desenvolvimiento de sus distintas ramas, salvo la minería. Así, entre 1939 y 1968, la participación de la industria en general paso a ser del 26.9% al 33.1% del producto nacional y la de transformación igualada a 100, contribuyó por si sola con cerca del 70% del valor agregado por todo este sector (102).

Posteriormente algunos de los factores señalados entraron en una fase de estancamiento, pudiendose observar síntomas de agotamiento de la pauta de desarrollo, revelandose así una discrepancia creciente entre las orientaciones básicas de la política económica y las transformaciones reales experimentadas por el sector productivo, lo cual ha provocado desequilibrios inter e intra sectoriales que impiden la integración de la planta productiva, contandose entre ellos el caracter dual de la industria mexicana, es decir, la coexistencia de unidades de muy reducido tamaño, bajos niveles de capitalización y productividad y bajos niveles de remuneración, junto a plantas modernas que emplean intensivamente el capital y la tecnología productiva, que aplican técnicas modernas de administración y comercialización y que constituyen, en una palabra, el grupo dinámico del desarrollo industrial mexicano en el que se concentra el desarrollo industrial del país.

Se advierte así, que alrededor del 90% de los establecimientos manufactureros tienen un caracter casero o artesanal constituyendo ramas de la industria ligera, en tanto que la producción de maquinaria y bienes de capital en el ámbito de la industria pesada, todavía no alcanzan una participación relevante.

En consecuencia, queda de relieve el agudo contraste entre la productividad y el ingreso en estas ramas, ya que para el año de 1965 apenas 7911 empresas que equivalen al

(101) David Ibarra "Mercados, Desarrollo y Política Económica, Perspectivas de la Economía de México", op. cit. p.p. 151 y 152.

(102) Gloria González Salazar "Subocupación y Estructura de clases en México", op. cit. p. 120.

5.7% del total concentraban el 91.8% del capital invertido, participaban con el 88.5% del valor de la producción, ocupan el 72.4% de la fuerza de trabajo y representan el 89.6% del total de lo erogado por concepto de sueldos, prestaciones sociales, etc (103).

En el mismo subsector tecnificado la concentración se agudiza, ya que el 1.5% de los establecimientos industriales disponía del 72.2% del capital invertido y apartaba el 75% del valor de la producción. Asimismo, menos del 0.3% de los establecimientos (es decir 407) poseía más del 46% del capital invertido y aportaba también más del 46% de la producción.

Los datos anteriores, de por sí muy reveladores del estado que guarda en el país la concentración de la propiedad de los medios de producción en la industria, no revelan toda la realidad, pues estas cifras sólo se refieren al mínimo de establecimientos industriales y no al número de propietarios de estos establecimientos. Así si se considera que varios establecimientos pertenecen a un mismo dueño, se puede tener una mejor idea de la verdadera concentración de la propiedad industrial en México, y que dada las altas tasas de explotación del trabajo que prevalecen en nuestro medio y la existencia de otras medidas proteccionistas, devienen en enormes tasas de utilidades para un corto sector de la población.

Otro desequilibrio, lo constituye la acusada concentración geográfica del desarrollo industrial, lo cual ha sido consecuencia de un proceso de industrialización sustitutivo de importaciones orientado a los centros urbanos de consumo, por lo que al iniciarse los años cincuenta se tenía ya una situación de marcada concentración: una sola entidad federativa, el D.F. ocupaba más de la cuarta parte (27.9%) de la población económicamente activa y generaba una proporción similar (27.8%) del producto bruto interno industrial; tres entidades más (Veracruz, Nuevo Leon y México) con altos niveles de productividad, ocupaban a otro 14.2% de la fuerza de trabajo industrial y generaban el 30% del producto industrial; finalmente, otras cuatro entidades

(103) Carlos Tello "Notas para el análisis de la distribución personal del ingreso en México" *El trimestre Económico México* XXXVIII (2), 150 abril, junio de 1971 p. 637.

(Chihuahua, Jalisco, Nuevo Leon y Guanajuato), con el 18.3% de la población activa en actividades industriales, aportaban otro 16.3% del producto industrial. En conjunto estas ocho entidades, en las que habitaba, en el mismo año de 1950, menos de la mitad (46%) de la población del país, ocuparon casi dos terceras partes (61.9%) de la población activa industrial y aportaron cerca de las tres cuartas partes (74.1%) del producto interno bruto industrial (104).

Para la primera década de los sesenta, continuaba este modulo de desarrollo industrial concentrado, aunque con algunas variantes importantes: en primer lugar, se redujo el grado de concentración en el Distrito Federal (37.8% del producto industrial en 1965, frente a 40.8% en 1960) al empezar a manifestarse deseconomías externas derivadas de la concentración excesiva, y el crecimiento más rápido se desplaza a otras entidades del grupo de 8 arriba señalado, como México, Nuevo León, Veracruz y Jalisco y otras que en 1960 no formaban parte del grupo de estados de importante desarrollo industrial, como Baja California y Puebla. Empero, el resultado general sigue arrojando un índice de elevada concentración; las ocho entidades originalmente consideradas aportaron en 1965 el 82% del producto industrial del país (82.2% en 1960) y, agregando las otras dos entidades mencionadas, se llega a 86.6% de la producción industrial (85.6% en 1960) (105).

Este proceso de menor crecimiento relativo en las áreas congestionadas se continuó debido, tanto a las deseconomías provocadas por la concentración (elevación del costo de la tierra y de los suministros de servicios municipales) como a los estímulos oficiales a la descentralización, pero aún en medida insuficiente como para reducir en grado apreciable la concentración del desarrollo industrial.

Ahora bien, se advierte que en las entidades de importante desarrollo industrial del país éste se ha concentrado en una o dos áreas que aportan partes sustanciales del producto industrial de la entidad. En 1965 existían en México 16 polos de desarrollo industrial, cada uno de los cuales aportó 0.5% o más del producto industrial de ese año

(104) Banco de Comercio Exterior, *La Política Económica del nuevo Gobierno*. op. cit. p. 53.

(105) Banco de Comercio Exterior. *La Política Económica del Nuevo Gobierno*. op. cit. pp. 53 y 54.

que, en conjunto, sumaron el 70% de ese producto industrial. De los 16 polos de desarrollo, uno, la ciudad de México (incluyendo los municipios periféricos del estado de México), aportó cerca de la mitad (47.5%) del producto industrial del país y el valor de su producción superó al de los restantes 15 polos de desarrollo industrial juntos. Los primeros 6 polos de desarrollo industrial aportaron dos tercios del producto industrial del país. La producción conjunta de los diez polos menores equivalió a la del segundo en importancia (Monterrey) y fue siete veces menor que la del más importante.

Por otra parte, la producción industrial de la ciudad de México (zona metropolitana) equivalió a casi nueve décimas (88.9%) de la total de las entidades Distrito Federal y estado de México; la de Monterrey a dos tercios (67.8%) de la de Nuevo León, y la de Guadalajara, a más de la mitad (58.2%) de la de Jalisco (106).

Con respecto a la población industrial, observamos que ésta se concentra principalmente en el Distrito Federal que absorbe alrededor de 478.000 obreros y empleados, el Estado de México cerca de 171,000; Nuevo León, Coahuila, Jalisco, Puebla, y Veracruz, detentan cifras entre 50,000 y 100,000 obreros y empleados, oscilando la población industrial en otras entidades entre 25,000 y 50,000 personas, en doce entre 10,000 y 25,000 y en ocho no alcanza siquiera a 10,000 trabajadores de esta clase (107).

Por último, tenemos el desequilibrio provocado por un sinnúmero de ramas de lento crecimiento, elaboradoras de materias primas agrícolas y fabricantes de bienes de consumo no duraderos o duraderos relativamente simples, frente

(106) Luis Unikel "Concentración Industrial y Desarrollo Socioeconómico en México" Reunión Nacional para el estudio del desarrollo industrial en México (IV) PRI, IEPES, Naucalpan, Junio de 1970 pp. 480-491, citados por el Banco Nacional de Comercio Exterior, México. "La política económica del Nuevo Gobierno," op. cit. pp. 52-55.

(107) Gloria González Salazar, op. cit. p. 126.

a un reducido porcentaje de empresas dinámicas elaboradoras de productos intermedios, bienes de capital para la industria y bienes de consumo duraderos con alto contenido de manufactura y tecnología.

Considerando lo anterior, tenemos que la composición del capital fijo en la industria de transformación en su acepción más amplia, era la siguiente: el 27% de dicho capital correspondía en 1965 a la producción de energéticos, el 18.3% a la rama alimenticia, el 2.3% a bebidas y tabaco, el 7.6% a la textil y de calzado y vestuario y el 9.2% a papel y artes gráficas; 10.9% a la industria química y farmacéutica, 16% a la minero-metalúrgica y el 6.5% a la mecánica, distribuyéndose el 6.6% restante entre otras ramas de menor importancia. Es decir que si deducimos la producción de energéticos que, como ya se indicó, actualmente es clasificada como rama de infraestructura, no solamente, como ya también antes veíamos, disminuye mucho la cifra aplicada al sector directamente productivo, sino que se advierte una concentración en unas cuantas ramas y un gran peso en las llamadas industrias tradicionales.

Examinando sólo la industria de transformación privada con base en datos del correspondiente censo de 1965, puede advertirse que su espectro es todavía muy pobre. Por ejemplo de una cifra de alrededor de 135,000 establecimientos, 94,577 pertenecen a las ramas de lento crecimiento, es decir más de las dos terceras partes del número total.

Por otra parte, el capital invertido promedio por establecimiento en las ramas de lento crecimiento fue, en 1965, de 3.2 millones de pesos y una de estas, la de calzado y prendas de vestir, tuvo la menor inversión promedio por establecimiento en el sector manufacturero (166,108 pesos). Por su parte, en las ramas dinámicas la inversión promedio por establecimiento se situó en 8.9 millones de pesos, y a una de estas, la metálica básica, correspondió la inversión promedio por establecimiento más alta del sector (49.4 millones de pesos.) Por tanto, el esfuerzo de inversión se halla fuertemente concentrado en las ramas dinámicas, cuya inversión promedio prácticamente triplica a la

correspondiente a las de lento crecimiento (108).

Todos estos desequilibrios reflejan la relativa estrechez del mercado interno, cuya capacidad y características están determinadas por la estructura del ingreso, resultado de la modalidad en que se llevó a cabo el proceso de formación de capital cuya concentración causa una diferenciación en la demanda, favorecida por el desarrollo de las ramas productivas de bienes de consumo duraderos, demandados por las capas de ingresos medios y altos de la población, lo que, además de suponer una distorsión en el proceso de desarrollo industrial, perpetúa condiciones de lento crecimiento o estancamiento de demanda para las ramas productoras de bienes de consumo popular y masivo, y que si lo sumamos a la baja elasticidad de ingreso de la demanda de este tipo de bienes, deviene en situaciones paradójicas como la que en un mercado reducido haya una gran diversificación industrial que obliga a dichas empresas a funcionar con amplios márgenes de capacidad ociosa, llevando a la economía nacional por el camino de una "economía de desperdicio", o sea aquella en donde mientras se habla de escasez de capital la industria opera con baja eficacia, altos precios y baja calidad, a la par de aplicar un alto porcentaje de la inversión global a actividades no directamente productivas, muchas de ellas de carácter suntuario y que dependen para su expansión de la importación continua de bienes semielaborados a causa de la falta de integración del aparato productivo, además claro está de la de bienes de capital, que impiden en consecuencia la competencia en el mercado internacional y no ayudando tampoco al ensanchamiento del mercado interno, a causa del bajo nivel de salarios que paga, como por lo prohibitivo que resulta el precio para gruesos sectores de la población.

(108) Banco Nacional de Comercio Exterior, op. cit. p. 41. Se consideran ramas de lento crecimiento las que crecen a un ritmo medio anual igual o inferior al del sector, mientras que las ramas dinámicas son las que crecen a tasas superiores a la media, la diferencia entre la tasa de crecimiento de la rama menos dinámica, industrias de cuero y productos del cuero (5.1% anual en 1960-69) y la de la más dinámica, construcción de vehículos automoviles, que incluye fabricación, ensamble y reparación de automoviles y la fabricación de sus partes (19.0% anual en 1960-69), es de 13.9 puntos. Datos recabados en la p. 39 de la obra antes citada.

Otro factor favorable al desequilibrio y la concentración, es el hecho de que la absorción de tecnología extranjera se ha limitado, en general, al sector dinámico de la industria manufacturera, mientras que en el sector deprimido, permanecen tecnologías tradicionales no evolutivas. Así pues, existen indicios que apuntan en el sentido de que son relativamente pocas las empresas establecidas en México que reciben un flujo constante y renovado de tecnología moderna, las que por lo general están ligadas al capital extranjero.

En conclusión, observamos que a fines de la década de los sesenta, el país agotó la primera etapa de su proceso de industrialización, caracterizado por la sustitución de importaciones de bienes de consumo y, en menor medida, de algunos bienes intermedios, lo cual dió lugar al surgimiento de una planta industrial manufacturera relativamente diversificada, que aporta casi una cuarta parte del PIB y brinda ocupación a algo más de la sexta parte de la Población Económicamente Activa.

Sin embargo, en estas condiciones el proceso de industrialización en México ha sido limitado, monopolizado y cimentado sobre altas tasas de explotación del pueblo trabajador y con un alto costo social, además de la deformación que ha sufrido por el despilfarro del excedente económico potencial que sale del país como precio de una dependencia del exterior, costosa y envolvente.

El sector comercial manifiesta también una evolución muy desequilibrada y fuertemente concentrada, ya que de acuerdo con los datos de los censos comerciales, para 1965 se registraron 352,387, establecimientos comerciales (109) de los que más de nueve décimas (95.8%) pertenecían a la categoría de establecimientos menores, absorbiendo el 20.9% del capital invertido en el sector y efectuando únicamente algo más de la cuarta parte (26.9%) de las ventas totales; en cambio los 14,854 establecimientos mayores que equivalen solo al 4.3% del total realizaron ventas por casi tres cuartos (73.1%) de los totales.

(109) S.I.C. Dirección General de Estadística, V censo Comercial, 1966, (datos de 1965) Resumen General, México 1968 cuadro 6.

Otro desequilibrio lo constituye al igual que en el sector anterior la elevada concentración urbana de estas actividades, pues su principal desarrollo se ha localizado en las rápidamente crecientes ciudades, donde habita la mayor parte de la población de los estratos medio y superior de ingreso personal, lo que queda de manifiesto al observar la ubicación de los mayores centros comerciales, pues de ellos el 29.7% se encontraba en el Distrito Federal; el 6.3% en Nuevo León; el 5.6% en Veracruz e igual proporción en Jalisco, para un total de cerca de la mitad (47.2%) en cuatro entidades y como es natural estos establecimientos mayores se concentran en las zonas urbanas de las respectivas entidades (110) absorbiendo cerca del 70% del capital, correspondiendo le al Distrito Federal el 47% del mismo, a Nuevo León y a Jalisco el 5.3% a cada uno, a Veracruz el 4.3% etcétera (111).

Ahora bien, el capital en el comercio se halla distribuido en forma muy desequilibrada, factor que obedece al propio desequilibrio de la industria. Así por ejemplo, 3750 millones de 43,000 que representa el capital invertido en este sector, se hallan aplicados al comercio de terrenos y edificios, lo cual adicionalmente informa sobre el destino de cuantiosas inversiones que podrían ser utilizadas en forma realmente productiva y que contribuirían a acelerar el proceso de desarrollo. Otro caso ilustrativo es que mientras 468 millones de pesos aparecen concentrados en tiendas que expenden vinos y licores únicamente poco más de 100 millones corresponden al comercio de la leche y sus productos. Igualmente, en tanto que el comercio cervecero participa con 555 millones de pesos, el de aparatos científicos y técnicos sólo lo hace con 419 millones. Y, al par que el comercio de joyería y relojería absorbe 770 millones de pesos, únicamente tocan 537 a la compraventa de libros. En fin, a través del exámen de la distribución del capital comercial se aprecia un gran predominio en la rama de bienes raíces y en los bienes de consumo privado, muchos de ellos de carácter no necesario, y todavía el de ciertos artículos como maquinaria y equipo, combustibles, etcétera, que podrían ser indicadores de una mayor actividad ligada al desarrollo económico en cierta medida también corresponden al consumo privado, como es el caso de los automóviles para uso particular, en tanto que en lo general es bajo el nivel de la compraventa de

(110) Banco Nacional de Comercio Exterior, op. cit. pp. 55 - y 56.

(111) Gloria Gonzalez Salazar op. cit. p. 131.

bienes de producción y en particular de bienes de capital - (112).

En virtud de ello, el comercio, que no es una actividad directamente productiva, si constituye una de las más lucrativas, en particular para los poseedores de grandes empresas (muchas de ellas extranjeras). De modo que adicionalmente a que las disponibilidades de capital privado sean distraídas de actividades con efecto realmente dinamizador y que la excesiva expansión del aparato comercial no coadyuve a que se creen más fuentes de trabajo, favorece aun más la concentración del ingreso en los estratos privilegiados, lo cual significa un pernicioso efecto por el exceso de intermediarios entre el productor y el consumidor. Además, fuera de ciertos servicios comerciales indispensables este enorme aparato implica una transferencia de los ingresos generados en los sectores productivos hacia los improductivos y constituye una de las formas de explotación indirecta más efectiva; pues parte del sobretrabajo del productor directo queda en manos de los empresarios agrícolas e industriales, todavía una parte más de sus menguados ingresos es absorbida por este medio.

Por último, es el sector de los servicios donde resulta más revelador la defectuosa distribución del capital nacional, pues cerca de la tercera parte de él, algo más de 200,000 millones de pesos, es absorbida por este. Cifra de la cual el 99.1% es capital fijo y el resto está constituido por existencias, correspondiendo el 74% del mismo, en números redondos, al sector privado y el 26% restante al sector público.

Esto, de por sí, pone de manifiesto el desperdicio de fuerzas productivas, pero si se considera la composición interna del capital fijo concentrado en este sector se verá que el desperdicio es mucho mayor, pues el alquiler de inmuebles absorbe 133,866 millones de pesos, es decir el 66.9% del capital, mientras que el renglón de servicios diversos de Estados, territorios y municipios apenas concurren con 12,226 millones, o sea el 6.1% del total; el renglón de hospitales y centros asistenciales con 8,865 millones represen-

[112] Alonso Aguilar "El proceso de acumulación de capital", México, Riqueza y Miseria 4a. ed. p. 43 y 44 citado por Gloria González Salazar, op. cit. p. 128.

ta el 4.4%; la educación e investigación, con 6,323 millones alcanza el 3.2% y los servicios privados varios una cifra similar. Correspondiendo el resto, en cantidades decrecientes y con participaciones que oscilan ligeramente por encima del 2%, a los tres siguientes renglones: preparación de alimentos, bebidas y alojamiento temporal; defensa, edificios públicos y otras inversiones; créditos, seguros y finanzas, lo que pone de manifiesto el porque de lo reducido del crédito agrícola.

Esa enorme concentración de recursos en el rubro de alquiler de bienes inmuebles, que equivale al 23.6% del capital fijo con que cuenta el país, es tres veces lo invertido en las industrias energéticas (carbón, petróleo y electricidad) alrededor de cinco veces y media del capital destinado a la agricultura, a aproximadamente trece veces del que corresponde a las industrias mecánicas y a más de 21 veces de lo aplicado a la educación y a la investigación.

Empero, el sector de los servicios no está constituido, como tampoco los restantes campos de actividad económica, por un conglomerado de grandes empresas. Al igual que los demás existe una multiplicidad de pequeños establecimientos en precaria situación frente a unas cuantas empresas verdaderamente significativas ya que de un total del 141,742 establecimientos captados por el censo de servicios de 1965 el 77.7% de las empresas tienen una escasa importancia económica, ya que sólo participan con el 12.9% del capital invertido y con el 17.5% de los ingresos, mientras que menos del 1% de ellas concentran el 45.1% del capital y participan con el 40% del ingreso.

En cuanto a la concentración geográfica de los establecimientos esta sigue una pauta semejante a la observada en las demás ramas de actividad, teniendo el primer lugar, como es de esperarse, el Distrito Federal, aunque también ocupan posiciones importantes Veracruz, Jalisco, Nuevo Leon etcétera; así mismo en este caso, el Estado de Guerrero en virtud de la importancia turística de Acapulco y Taxco.

Todo esto resulta un indicador muy expresivo de la peculiar composición de la burguesía local, pues en la medida en que el desarrollo del país no puede alcanzarse a través de alquiler de habitaciones y de locales comerciales ni tampoco con el establecimiento de un enorme aparato comercial que preferentemente se encamina a atender la demanda de un mercado estrecho y predominante urbano, dicha clase está muy lejos de desempeñar el rol dinámico que corres-

pondiera a esta en el capitalismo original, lo cual está dado por las posibilidades que el capitalismo monopolista brindó en el contexto del subdesarrollo para divorciar el lucro de la expansión de la base productiva, sobre todo en un marco en que el proteccionismo estatal en el intento de acelerar el proceso de desarrollo ha permitido la concentración del poder económico y político en ciertos sectores privilegiados, quienes una vez fortalecidos en sus posiciones, y sin que ello haya ido acompañado de una actuación equivalente para desenvolver las fuerzas productivas, al mismo tiempo que han establecido sólidas alianzas con los intereses extranjeros y exigen al Estado la permanente creación de economías externas que benefician a unos y a otros indiscriminadamente, han adquirido el peso necesario para impedir cambios significativos en el *statu quo*.

Contemplando esta serie de sectores se puede vislumbrar una perspectiva del conjunto, en la que destacan, por su importancia, problemas tales como la concentración del poder económico y geográfico que exhibe una enorme magnitud, así como un alto porcentaje de actividades no directamente productivas, esto es, el comercio y los servicios, pues tomando de los dos sectores conjuntamente resulta que absorben algo más de los dos tercios del PNB, mientras que la industria en todas sus ramas sólo representa alrededor del 25%, y a cuya sombra, en virtud del patrón de desarrollo seguido, apenas se han desarrollado algunas capas medias cuya representación, si bien bastante más alta que en el pasado es insignificante con respecto a los grupos mayoritarios que han quedado a la zaga.

Ahora bien, puesto que la iniciativa privada no ha llenado los requerimientos del bienestar social, el Estado ha corregido, complementado y ajustado aquellos aspectos de la economía tendientes a este fin, constituyéndose en el instrumento más directo para promover el desarrollo económico y social dentro de los cauces de la planeación indicativa, en forma de que los intereses de la población mexicana constituyan la finalidad última del desarrollo económico, lo cual implica la subordinación de los intereses privados a los colectivos, y desde luego dentro de una orientación marcadamente nacionalista.

En suma se ha establecido los fundamentos para una economía mixta, la cual no se ha logrado plenamente pues de los 566,607 millones de pesos que para 1967 comprende el capital fijo nacional, el 68.5% corresponde al sector privado y el 31.5% al sector público, lo que claramente revela, que-

si bien el gobierno interviene crecientemente en la economía la propiedad de los medios de producción está fundamentalmente en manos de capitalistas privados.

Sin embargo, el monto de capital fijo que detenta el estado, hay que observarlo según los sectores en que se encuentra aplicado y la significación que ello tiene.

Así, ciertas cifras permiten percibir el hecho de que la participación económica del estado se reduce a las obras de infraestructura y a ramas de actividad en que la iniciativa privada no tiene interés. Tal es el caso de la alta participación del capital fijo público en la rama de transportes y comunicaciones así como en la agropecuaria en que se hallan comprendidas las obras de irrigación, situación que se invierte en la industria, y el comercio, donde los mayores porcentajes corresponden al sector privado.

Sin embargo, lo anterior resulta más claro si se considera la composición del capital fijo público por separado pues todavía aquellas cifras, por ejemplo el 24.3% de participación en la industria, resultan muy engañosas con respecto a la situación real, pues en ella se encuentra incluida la producción de energéticos, que al presente es considerada como rama de infraestructura (113).

Por lo tanto, puede advertirse que la mayor parte del capital fijo público está destinado a la creación de economías externas para la iniciativa privada, en tanto que una reducida proporción se aplica a actividades propiamente productivas. Estos datos nos muestran, por una parte, que el carácter mixto de la economía mexicana es muy relativo, pues dicho concepto en su acepción cabal, presupone una participación realmente significativa del capital público en las actividades directamente productivas y en ramas importantes de ella; y por la otra en atención a tal estado de cosas, nos muestra que el Estado no tiene el poder económico suficiente para negociar con la iniciativa privada y para imprimir, de acuerdo con la planeación posible en nuestro medio, una orientación racional e igualitaria al proceso de desarrollo.

(113) Gloria González Salazar op. cit. p. 117.

Desde luego, lo anterior no implica poner en duda la trascendencia del papel del sector público en el desenvolvimiento de la economía mexicana, y así lo demuestra el subsector de los organismos paraestatales, pues constituye un aspecto de primordial importancia que está ligado a los problemas del ingreso y el gasto público, ya que en los últimos años su notable crecimiento y su influencia en el tratamiento de problemas específicos, han condicionado una modificación en la administración pública llegando a dominar renglones básicos de la producción, el financiamiento y la comercialización; mas basada su existencia en la necesidad de aumentar la seguridad social y la salud pública, promover aspectos infraestructurales, suplir deficiencias en el funcionamiento del mercado, tanto de mercancías como financiero, mantener la producción de ciertos artículos indispensables a precios accesibles para la población de escasos ingresos y defender los recursos naturales, por lo que se pone otra vez de manifiesto que la participación del Estado ha consistido principalmente en estimular y complementar al sector privado, cuya actuación de este último no es siempre la más conveniente para el proceso de desarrollo y para los intereses de la nación.

Esta situación nos conduce al hecho de que el gasto gubernamental ha sido el instrumento más directo para promover nuestro desarrollo económico, pues es indiscutible la aportación que ha significado la política financiera para asegurar la ampliación del aparato productivo. Mas a últimas fechas, la política fiscal y del gasto público ha hecho frente a ciertos problemas que apenas permiten atender las dificultades a corto plazo, problemas, muchos de ellos, que derivan del hecho de que ha pasado el período en que hubo necesidad de mantener altos niveles de beneficio privado como condicionante de la inversión, lo que aunado a la preocupación por la estabilidad monetaria y cambiaria ha hecho perder vigor a la inversión del sector público, creando escollos para la expansión del desarrollo y a la necesidad de atender a nuevas responsabilidades sociales con la prontitud que demanda la creación de condiciones propicias para la evolución de las fuerzas económicas.

Esto se debe principalmente al supuesto de que el ahorro público debía financiarse lo menos posible con recursos provenientes del sector privado, para que este, a su vez, promoviese un alto nivel de ahorro y de inversión que garantizara el dinamismo del crecimiento en el mediano y largo plazo, proceso que se ha completado mediante dos tipos bási-

cos de transferencia implícita: la canalización del excedente generado por la fuerza de trabajo hacia los empresarios que se refleja en la inmovilidad de los salarios reales, y en el tema ya expuesto, consistente en el traspaso de recursos de la agricultura hacia la industria, mediante el complicado mecanismo de la relación de productividad entre estos dos sectores de la economía y su consiguiente divergencia de precios relativos.

En esta forma se ha garantizado un alto nivel de utilidades para los sectores industriales, comerciales y financieros. Sin embargo, estos sectores no han capitalizado con la velocidad esperada, y en cambio, han mostrado una alta propensión a consumir, que se observa en la demanda creciente de bienes suntuarios que incluyen múltiples artículos importados, viajes al extranjero y gastos en servicios.

El fenómeno ha generado, a su vez, una deformación de la inversión que obedece a la demanda de estos grupos en detrimento de los grupos marginados, principalmente del sector rural, lo cual ha ocasionado un aumento de la producción de bienes de consumo variado y con frecuencia superfluos, y en cambio ha distraído los capitales que deberían de encaminarse a la elaboración de materias primas y bienes de producción.

Así, el proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones ha ido reflejando en forma implícita la deformación de la demanda que los bienes importados crearon con su oferta hacia los sectores favorecidos por el crecimiento, y al mismo tiempo han condicionado, en gran medida, la rigidez de la captación de recursos por parte del gobierno, lo que ha provocado un aletargamiento en lo que tradicionalmente se ha considerado el objetivo de la política fiscal, o sea, el instrumento más idóneo para modificar la distribución del ingreso.

Parte de ello se debe, al bajo porcentaje que del PIB capta el Estado por concepto de carga fiscal (uno de los más bajos del mundo) 7.3% en 1969, lo que revela una inadecuada elasticidad, apenas superior a la unidad, ya que la recaudación se incrementa en la misma proporción que el PIB, siendo casi imperceptible (0.8 puntos en 10 años) el crecimiento del Gobierno Federal en la riqueza nacional (114).

(114) Banco Nacional de Comercio Exterior op. cit. p. 81.

Otro factor de importancia, dentro de este tema, es el que se refiere al inconveniente del incremento de la regresividad, o sea el de utilizar cada vez más las exacciones indirectas que se reflejan en los precios y que se encuentran principalmente en los impuestos a la importación, ingresos mercantiles y gravámenes especiales a la producción, lo que derivó del hecho, ya mencionado, de que no se quería lesionar el estímulo de ahorrar e invertir por medio de los gravámenes directos, que afectan a la corriente de bienes y servicios que emanan del capital que los produce, y los impuestos que pasan a formar parte del precio de bienes y servicios, entre los que pueden mencionarse los que gravan la renta, las herencias, las exportaciones, las utilidades excedentes, etcétera, pero que al gravitar sobre los consumidores determinó en términos generales la disminución de la capacidad de compra de la población y con ello la restricción del mercado de bienes de consumo popular, lo cual es injustamente discriminatorio contra familias grandes y de bajos ingresos.

Los impuestos de compraventa al exterior, nos señalan otro importante rubro de la política tributaria de México, pues su contenido se manifiesta en una reducción substancial de los gravámenes a las exportaciones y un incremento cada vez mayor a los de importación, lo que conforma a la política proteccionista la cual constituye un incentivo básico para la inversión y el equilibrio de la balanza de pagos, pero que muchas veces por ser excesivo o prolongado ha creado una distorsión en algunos sectores retrasando su modernización con los consiguientes costos sociales y constituyendo, en ocasiones, serios problemas para la instalación de otras industrias.

Respecto al impuesto sobre la renta, que por diversos factores lo hacen el gravamen por excelencia del desarrollo económico, diremos que su progresividad se ha basado fundamentalmente en el ingreso al gravamen personal producto del trabajo, conservandose un trato favorable a los impuestos derivados del capital, lo que no sólo ha limitado las posibilidades de aumento de la recaudación por este concepto, sino que ha hecho que su incidencia se distribuya en forma discriminada al afectar en mayor medida a los ingresos del trabajo que a los productos de capital (115).

(115) Benjamín Retchkiman K. "La Política Fiscal para el Desarrollo, Los Problemas Nacionales" op. cit. pp. 58-78.

Hemos visto pues, sólo algunos rasgos predominantes de la política fiscal, quedando todavía muchos problemas por enunciar, como son los causados por un alto porcentaje de la población rural, el reducido monto de los ingresos de los grandes sectores de la población y principalmente los grandes problemas de la administración pública que originan desajustes como el de la evasión de impuestos, que según estimaciones fluctúa en un 50% del total recaudado, que si se agrega a algunas lacras institucionales entre las que sobresale la de la corrupción administrativa, nos dan un panorama bastante complejo de la situación existente.

A la luz de esta evolución, se advierte que la política de mantener deliberadamente bajos niveles impositivos así como precios artificialmente bajos para los bienes y servicios producidos por el sector paraestatal con el propósito de fomentar el ahorro y la inversión privados, ha llegado a la etapa de los rendimientos decrecientes (116), provocando que el Estado al tener necesidad de aumentar la inversión pública, halla dispuesto para ello en forma creciente del endeudamiento tanto interno como externo, con las ya antes mencionadas consecuencias.

Continuando con la política fiscal apreciamos que también en ella destaca de manera fundamental el fenómeno de la concentración en las recaudaciones, pues por ejemplo, en 1970, de un total esperado de recaudaciones ordinarias de 28.000 millones de pesos, 16,000 provendrían del Distrito Federal y 12 mil del resto del país, o sea, que el Distrito Federal aportaría más de la mitad del presupuesto federal de ingresos; lo que nos lleva a considerar un aspecto fundamental de la política económica y que es el CENTRALISMO.

Apreciamos, que el "colonialismo interno" es inevitable bajo el capitalismo, y más todavía en el capitalismo del subdesarrollo donde no ha mediado una firme política económica que actúe con el propósito de contrarrestar las tendencias "normales" del sistema, sino que contribuyó a agudizar el centralismo, en buena parte, porque la inversión pública había perdido su tradicional papel de inversión autónoma promotora del desarrollo, para asumir el papel de inversión in-

(116) Palabras del Lic. Hugo B. Margain, Secretario de Hacienda y Crédito Público.

ducida, que siguiendo las preferencias espaciales del empresario privado, no solo no corrigió las tendencias deformadoras de nuestro sistema económico, sino que las acentuó con el consiguiente agravamiento de sus dañinas consecuencias económicas y políticas.

Así, las manifestaciones del centralismo son evidentes ya que el grueso de las tareas de la administración pública se realizan en la capital, el gobierno federal concentra más del 85% del total de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos recaudados en el país, mientras alrededor de 2,400 municipios solo reciben algo menos del 2%, los gobiernos de los Estados y Territorios conjuntamente disponen de menos del 6% y el del Distrito Federal alcanza una proporción apenas poco menor que la correspondiente a los citados gobiernos.

A esto hay que sumar las altísimas proporciones de la industria, el gran comercio y de la banca que se concentran en la ciudad de México, como también los servicios hospitalarios y educativos, provocando que gran parte de los gastos corrientes de la Federación y aun de los gastos de inversión así como muchos costosos subsidios a la producción, y especialmente al consumo, se gasten fundamental o exclusivamente en la capital.

Las causas de esta situación son complejas, pues resultan de factores geográficos, políticos y económicos, como lo demuestra nuestro devenir histórico desde la fundación de Tenochtitlan, mas puede afirmarse, que las causas principales de la agudización del centralismo sean desde las últimas cinco décadas económicas, destacandose entre ellas las siguientes:

- a) La ampliación de las funciones del gobierno federal, surgida del nuevo carácter del estado y el nuevo concepto de la intervención gubernamental en la vida económica que son producto de la quiebra del capitalismo liberal y el surgimiento de una nueva ideología, en cuyos cambios es un factor trascendente el desarrollo del capitalismo de Estado y la fundación de numerosas empresas de servicio social, industriales, comerciales y financieras de iniciativa gubernamental.
- b) La ejecución de la reforma agraria, que liberó a un gran número de campesinos de los lazos que los encadenaban a las viejas haciendas, lo que al mismo tiempo dió nuevo impulso al desarrollo indus -

trial del país.

- c) La localización de un gran número de industrias y servicios en atención, fundamentalmente, a la demanda del principal centro consumidor del país, - por encima de otras consideraciones económicas y técnicas.
- d) El aletargamiento posterior de la reforma agraria - que ha contribuido notablemente a la expansión de la ciudad de México, fortalecida por la emigración constante de campesinos que huyen de su pobreza y la persecución en sus lugares de origen (117).

Estos hechos han desembocado en que el crecimiento de la población urbana sea tres veces más rápido que el del campo y dos veces mayor que el promedio nacional, descansando el incremento de la población del Distrito Federal en una alta proporción, tal vez un tercio o más, en el número de nuevos inmigrantes y provocando con ello una sobre-población, - pues la densidad de la capital es de 4,660 habitantes por Km.2, contra 24.1, que es la densidad media de México, no existiendo por lo tanto casi ningún problema económico, político, social o cultural que no tenga en el Distrito Federal agudas manifestaciones.

Así, aunque la centralización ha permitido un desarrollo más amplio en la capital de los servicios públicos y privados, como son la educación, la seguridad social, la sanidad, etcétera, es cierto también que en ellas se observan los contrastes más agudos entre un lujo exorbitante y una miseria abrumadora que se extiende sin cesar a los sectores aledaños a la capital.

De acuerdo a un muestreo de la Secretaria de Industria y Comercio, de los 938,405 jefes de familia en el Distrito Federal 24,925 tenían ingresos de hasta 299 pesos mensuales y dependían de cada uno de ellos por lo menos dos personas; 241,513 tenían ingresos mensuales de entre 300 y 749 pesos y dependían de cada uno de ellos de tres a cuatro personas; y 128.870 tenían ingresos mensuales de entre 750 y 1000 pesos con cuatro o cinco dependientes cada uno, por lo que los ingresos por persona del 2.7% de las familias alcanzaban un máximo de 96 dólares al año, los del 25.7% de las familias entre 72 y 180 dólares anuales, y los del 13.7% de-

(117) Fernando Carmona de la Peña op. cit. p. 296.

120 a 192 dólares. Es decir, cuando el ingreso per-capita nacional se calculaba en más de 400 dólares anuales, cerca de dos millones de capitalinos no recibían ni la mitad de ese promedio (118).

Esto ha conducido a una aglomeración urbana, la cual no ha sido fruto de una reforma, y por lo tanto, sujeta a un sinnúmero de problemas, contándose entre los más urgentes el que se refiere al de la vivienda, ya que en ninguna parte de la República hay más tugurios, barracas y habitaciones sin servicios, concentradas en un mismo lugar, y todas con características acusadas de hacinamiento, promiscuidad, insalubridad etc, problema, que aunado al de la subocupación y desocupación (del cual hablaremos en el siguiente capítulo) se traduce en reacciones antisociales, como son, la delincuencia juvenil e incluso infantil, que muchas veces es propiciada por la penetración cultural e ideológica extranjera a través de la televisión, el cine, la radio, etcétera, y numerosos otros problemas que adquieren aquí mayor fuerza, y que naturalmente sus peores efectos recaen sobre los sectores sociales mayoritarios; los más pobres y desorganizados.

Todo el conjunto nos lleva a considerar una situación fundamental, y que es la que se refiere a que el crecimiento urbano no es principalmente fruto de la industrialización, sino del desempleo y subempleo rural, así como del incremento de actividades improductivas, cuestión causada por el agotamiento de la pauta de desarrollo que revela una discrepancia creciente entre las orientaciones básicas de la política económica y las transformaciones reales experimentadas por el sector productivo.

En sí, observábamos que los problemas del sector rural ya no responden a políticas anteriores, sino que actualmente las soluciones obedecen a cuestiones relacionadas con el aumento de producción que permita la absorción creciente de mano de obra y la mejor redistribución del ingreso agrario, pues la expansión futura del desarrollo del país deberá basarse en un sector agropecuario sumamente fuerte.

En situación parecida se encuentra el proceso de sustitución de importaciones de bienes de consumo, pues su papel de centro generador de impulsos dinámicos se ha agotado-

(118) *ibidem* pag. 307.

practicamente, sin que pueda esperarse en el futuro que influya con la misma intensidad que en el pasado, aunque todavía quedan, desde luego, bastantes posibilidades de sustituir bienes de capital y productos intermedios, pero para que ello ocurra con suficiente vigor favorable, como neutralizable fuerzas que se dirigen en sentido opuesto, como altas utilidades, mano de obra entrenada, técnica adecuada, etcétera, que fortalecen mecánicamente el segmento de manufacturas tradicionales.

Por su parte, la política financiera se enfrenta a problemas ya mencionados (pag. 167), que contrastan con la necesidad de intensificar la acción del sector público como agente promotor del desarrollo.

Conviene examinar, en último término, la demanda externa, variable que ha dejado de influir decisivamente en la determinación de los niveles internos de las necesidades de comportamiento de los bienes importados, porque estructuras de más importantes de la economía ha encontrado serios obstáculos para poder expandirse a la velocidad que demandan el financiamiento de las importaciones derivadas de una deuda entre esos obstáculos, por lo que en definitiva, de bre las disponibilidades de divisas, las presiones de nueva externa en rápido crecimiento, a mediano o largo plazo, no encontrarse la forma de impulsar lo que vigorosamente nuevas portaciones, el desequilibrio de la balanza de pagos lejos de una atenuarse puede traducirse, a mediano o largo plazo, en una restricción importante para la tasa de desarrollo de México.

Así, la revisión panorámica de los pilares en que se apoya la pauta de crecimiento nacional pone de relieve avances casi sin precedente entre los países subdesarrollados, pero también nos ofrece claro signos de debilitamiento que obedecen, tanto al agotamiento parcial de las posibilidades iniciales de desarrollo, aprovechadas ya en gran medida, como al desfase de una política económica que se había mantenido fiel a la problemática que correspondió a décadas anteriores.

CAPITULO TERCERO

EL PROBLEMA OCUPACIONAL EN MEXICO

"El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia".

ARTICULO 3 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

1.- Su importancia

Entre los más grandes problemas integrantes de la estructura económica de nuestro país figura de manera preponderante el que se refiere a la incapacidad de absorción de la mano de obra disponible, fenómeno causado por la incompatibilidad surgida entre la necesidad de ofrecer ocupación productiva a la población y las metas de expansión económica que, en cierta forma, han sacrificado al factor humano para la obtención de sus fines.

Es por ello, que el mercado de trabajo en México ofrece características peculiares, derivadas de la creciente proletarización de la población, sin un significativo avance en la base productiva, causando esto una "marginalidad estructural", o sea aquella parte de la población mexicana que como consecuencia de su inserción inestable e insegura en la estructura ocupacional, acusa los niveles de vida y de ingresos más bajos, encontrándose, por lo tanto, imposibilitada de beneficiarse del crecimiento económico.

Esto en sí, nos revela la existencia de un desempleo, y principalmente de un subempleo crónico, que habrá necesidad de analizar inicialmente y, en forma muy breve, desde el aspecto de la población económicamente activa.

Observamos así, que de acuerdo con el IX Censo General de Población de 1970 para la República Mexicana la población total del país a la fecha del censo, era de 48,377,363 habitantes, De este total la fuerza de trabajo sumaba -

12,994,395 (1) personas representando el 43.5% de la población que tenía una edad de 12 años o más. De éste último total, el 96.25%, de acuerdo con el dato oficial, estaba empleado a la fecha en que se levantó el censo, por lo que estadísticamente el problema de la desocupación no parece revestir especial importancia, ya que la cifra de la población económicamente activa considerada como desocupada revela por sí misma, y aún comparando dicha cifra con el estándar internacional sobre el empleo necesario para alcanzar la ocupación plena, que la situación que prevalece en México es precisamente la de ocupación plena y que, por lo tanto no hay problema de empleo por resolver.

Cuadro 1

DESEMPLEO ABIERTO EN MEXICO POR SEXO

| | HOMBRES Y MUJERES | % | HOMBRES | % | MUJERES | % |
|--------------------------------------|-------------------------|-------|------------|-------|-----------|-------|
| Población económicamente activa..... | 12 994 395 | 100.0 | 10 521 887 | 100.0 | 2 472 505 | 100.0 |
| Desocupados | 485 952 | 3.75 | 287 080 | 2.79 | 198 902 | 7.47 |

(1) De acuerdo con el Censo IX General de Población de la República Mexicana, la población económicamente activa está integrada por las personas que tienen 12 o más años de edad y que trabajan durante alguna época del año en que se levanta el censo, ya sea a cambio de una remuneración monetaria o bien ayudando en tareas que pueden cotizarse en el mercado de trabajo, pero que se realizan en beneficio de algún miembro de su familia y sin percibir retribución alguna, tareas que se realizan por 15 horas o más, en promedio, durante la semana anterior a aquella en que se levantó el censo.

Dentro de las categorías de la población económicamente activa, de acuerdo con la definición anterior, quedan comprendidos:

- i) Los que trabajaron una hora o más durante la semana anterior a aquella en que se levanta el censo, a cambio de una remuneración monetaria, o trabajando por cuenta propia.

Es menester, sin embargo, mencionar que dichas cifras suelen ser engañosas de la realidad en materia de desempleo, pues se ha observado que hay una importante cantidad de personas que no buscan trabajo (2), simplemente porque no creen encontrarlo, pero que estarían dispuestas a trabajar si se les ofreciera la oportunidad de hacerlo, denominándose a estas personas como "desempleados encubiertos", las cuales no fueron captados como desocupados por el IX Censo General de Población, quedando clasificadas como personas dedicadas a los quehaceres domesticos, estudiantes, o como personas que se encontraban en otra situación (jubilados, rentistas, etc)

Ahora bien, al observar la composición del desempleo abierto por grupos de edad y sexo, se encuentra que para la población total y para la masculina es mucho más importante el por ciento de desocupados en las edades jóvenes que en las edades adultas, lo cual puede ser indicativo de las dificultades que encuentran estos grupos para obtener un empleo y mantenerlo.

En el caso de la mujer, las tasas de desocupación por grupos de edad presentan muy poca variación en términos generales, aun cuando se destaca el nivel relativamente bajo del grupo de mujeres de 20 a 24 años de edad, grupo que presenta la tasa de participación más alta en la actividad económica femenina (24.56%).

(2) El IX Censo General de Población considera a los desocupados como aquellas personas que quedan consideradas dentro de la población activa, que declararon no tener ningún trabajo y estarlo buscando activamente.

- ii) Los que trabajan en actividades en provecho de algún miembro de su familia, durante 15 horas o más, en la semana anterior a la que se levantó el censo y sin percibir remuneración alguna.
- iii) Las personas que tienen algún trabajo, aun cuando no hayan estado trabajando durante la semana anterior a la que se realizó la encuesta, por diversos motivos, como por estar de vacaciones, por padecer alguna enfermedad, etc., pero sin dejar de percibir su remuneración por ese motivo.
- iv) Las personas que no tienen trabajo, pero que lo buscan activamente.

En el cuadro que sigue se observan las tasas de desempleo para cada grupo de edad por sexos:

Cuadro 2

DESEMPLEO ABIERTO POR GRUPOS DE EDAD Y SEXO

| GRUPOS DE EDAD | POR CIENTO DE DESOCUPADOS EN RELACION CON LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA TOTAL | | |
|---------------------------------|--|---------|---------|
| | Total | Hombres | Mujeres |
| Población de 12 años y más..... | 3.75 | 2.79 | 7.47 |
| De 12 a 14..... | 5.23 | 4.22 | 7.36 |
| De 15 a 19..... | 6.09 | 5.23 | 7.96 |
| De 20 a 24..... | 4.25 | 3.46 | 6.51 |
| De 25 a 29..... | 3.22 | 2.32 | 7.20 |
| De 30 a 34..... | 2.98 | 2.07 | 7.59 |
| De 35 a 39..... | 2.04 | 2.02 | 7.79 |
| De 40 a 44..... | 2.08 | 2.06 | 7.82 |
| De 45 a 49..... | 2.98 | 2.12 | 7.69 |
| De 50 a 54..... | 2.97 | 2.10 | 7.62 |
| De 55 y más..... | 3.08 | 2.18 | 7.94 |

FUENTE: México. IX Censo General de Población. 1970.

Sin embargo, y como ya se ha hecho notar en el Capítulo I, es el problema del subempleo el que se yergue como la cuestión a solucionar, problema que queda de relieve con sólo considerar el análisis de la distribución del ingreso (pp.106-112), el cual indirectamente nos señala el enorme número de ocupaciones de baja productividad; pues se calcula -

Estas concepciones incluyen, por lo mismo, todas las diversas situaciones en que puede encontrarse una persona económicamente activa en relación a su empleo;

Por tanto incluye a:

- i) Empresarios o empleadores;
- ii) Obreros y empleados;
- iii) Jornaleros y peones del campo;
- iv) Personas que trabajan por su cuenta;
- v) Ejidatarios, y
- vi) Los que trabajan en negocios familiares sin retribución alguna.

que en América Latina el 35% de la población empleada tiene ocupaciones de baja productividad, en tanto que aproximadamente un 50% muestra una productividad media, restando solo un 15% para las actividades de alta productividad, no difiriendo mucho las cifras anteriores, como promedio, a la situación existente en México, si bien no hay hasta el momento investigación confiable al respecto.

Continuando, y sin defecto de las anteriores referencias al tema (ver Capítulo I), apuntamos que subempleadas son aquellas personas que, de acuerdo a las características del trabajo que desempeñan, se encuentra entre los polos de la ocupación plena y la desocupación total.

Los elementos de dicha definición, permiten precisar entre la ocupación plena y el desempleo total la existencia de una amplísima gama de posiciones intermedias que corresponden a situaciones distintas del individuo dentro del contexto del subempleo, lo cual se expresa en forma esquemática en el cuadro que se inserta a continuación:

Cuadro 3

| DIVERSAS CLASES DE SUBEMPLEO QUE PODRIAN ESTABLECERSE CON BASE EN LA DEFINICION DE UNA PERSONA PLENAMENTE OCUPADA | UTILIZACION DE LAS CALIFICACIONES O CAPACIDADES DEL INDIVIDUO EN LA OCUPACION QUE DESEMPEÑE | | | |
|---|---|------------------------|---------------------------------|------------------------|
| | COMPLETA | | INCOMPLETA | |
| | Con ingresos anormalmente bajos | Con ingresos adecuados | Con ingresos anormalmente bajos | Con ingresos adecuados |
| 1. Trabajan el mínimo de horas considerado como normal..... | I** | II* | III** | IV** |
| 2. Trabajan menos horas de las normales, pero no están dispuestas a trabajar más tiempo. | V** | VI* | VII** | VIII** |
| 3. Trabajan menos horas de las normales y están dispuestas a trabajar más tiempo... | IX** | X** | XI** | XII** |

* Ocupación plena.
** Subempleo.

Sin considerar lo adecuado o inadecuado de las definiciones censales, cabe por el momento señalar que tales criterios censales y, por lo mismo, las cifras resultantes no proporcionan los instrumentos más manejables y operativos para analizar el problema de la ocupación y la desocupación en Mé

Todas las casillas con dos asteriscos representan diferentes situaciones del individuo subempleado, y como fácilmente puede apreciarse, ni todas esas posibilidades reflejan una misma categoría de subocupación, ni todas ellas tienen iguales oportunidades de encontrarse en la práctica.

Tómense por ejemplo, los casos de las casillas I y XII:

La casilla I corresponde a personas que utilizan plenamente sus calificaciones o capacidades, trabajan el mínimo de horas considerado como normal, pero tienen ingresos anormalmente bajos. Este último elemento es el que los hace caer dentro de alguna categoría del subempleo, pero representa por otra parte, una situación que, si bien puede existir, seguramente es menos probable o frecuente que otras.

La casilla XII corresponde a personas que trabajan menos horas de las normales y que están dispuestas a trabajar más tiempo, que tienen, sin embargo, ingresos adecuados, pero utilizan en forma incompleta sus calificaciones o capacidades. La situación representa por este caso, parece tener, también, pocas probabilidades de encontrarse con frecuencia en la práctica.

Ambos casos (I y XII) forman parte del subempleo; sin embargo, como puede apreciarse, corresponden a situaciones individuales totalmente distintas.

El esquema planteado en los párrafos anteriores representa solamente un conjunto de probabilidades de clasifica -

-xico, pues si bien pueden existir discrepancias de grado, - en cuanto a lo adecuado o inadecuado de tal instrumental, el Censo General de Población considera que forma parte de la - población económicamente activa las personas que afirman tener una actividad por la que perciben un ingreso, en caso de prestar ese servicio. Tal criterio permite esconder la magnitud y grado de las infraocupaciones próximas al desempleo, por lo que es por demás complejo procesar así, estadística - mente, el concepto del subempleo. Cuauhtemoc López Sánchez - "Relaciones entre las Políticas del Empleo el Desempleo y la Seguridad Social". Revista de Seguridad Social. Año XXI, Epoca III. Numers. 74 y 75 pp. 163 y 164.

ción, que obviamente no pretende ser completo o considerar todas las situaciones existentes, teniendo su inclusión una finalidad de tipo ilustrativo del problema, que permita apreciarlo desde algun o algunos de sus angulos, considerados in dividualmente.

Particularmente, el IX Censo General de Población, - permite, hasta el momento, observar el problema a través de los datos siguientes:

- a) Personas ocupadas que buscan trabajo.
- b) Número de semanas trabajadas por la población económicamente activa ocupada durante ese año.
- c) Ingresos de la población económicamente activa.

Así, las personas que manifestaron que tenían un empleo pero que estaban buscando otro trabajo pueden considerarse como en una de las categorías del subempleo.

Entre las múltiples razones que inducen a estas personas a buscar empleo destacan, desde luego, la utilización in completa de sus calificaciones o capacidades, la percepción de ingresos insuficientes o el deseo de trabajar más tiempo, pudiendose combinar estas causas entre si o con algunas otras, pero considerandose las cifras a este respecto como una aproximación a un nivel mínimo de subempleo, sobre todo si se considera que la declaración de búsqueda de trabajo está afectada por el fenómeno de que muchas personas aunque es ten desempleadas o subempleadas no buscan ocupación porque creen que no van a encontrarlo.

El censo de 1970, arroja un total de 659,494 que, teniendo un empleo buscan trabajo. De ellas el 85.9%, o sea 566,217 personas eran hombres y el 14.1% restante, o sea 93,277 personas eran mujeres.

Otra forma de enfocar el problema de subempleo a partir de la información censal, es el que se refiere a los meses trabajados, teniendo el inconveniente de que se supone que los individuos trabajaron a un nivel de ocupación plena, lo cual no puede ser aceptable, por lo que las estimaciones del nivel de desempleo a través de estos datos pueden estar significativamente por abajo de la realidad.

La información censal a este respecto permite apreciar lo siguiente:

El 81.0% de la población económicamente activa que trabajó durante 1969 lo hizo por un período de 10 a 12 me -

ses; un 6.4% adicional trabajó de siete a nueve meses; un 8.1% más trabajó sólo de cuatro a seis meses y, por último, el 4.5% restante trabajó solamente de uno a tres meses.

Las cifras anteriores, suponiendo una ocupación plena de todos los individuos durante los meses trabajados y una ocupación plena en términos de tiempo trabajado durante el año a los que se encuentran en el grupo de 10 a 12 meses, arrojaría una tasa de subempleo del 19.0%, observándose diferencias significativas según las actividades económicas, teniendo los niveles de subempleo más altos la agricultura y la industria de la construcción, con el 30.3% y el 29.1% respectivamente, observándose el nivel más bajo en el sector gobierno, con un 9% de personas subempleadas desde este punto de vista.

La distribución de los niveles de subempleo, medido con este criterio, por ramas de actividad sería la que indica el cuadro que se incluye en seguida:

Cuadro 4

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN 1969, SEGUN EL NUMERO DE MESES TRABAJADOS EN EL AÑO

| | POR CIENTOS ACUMULADOS | | | |
|---|------------------------|----------------|----------------|-----------------|
| | De 1 a 3 meses | De 1 a 6 meses | De 1 a 9 meses | De 1 a 12 meses |
| | SUBEMPLEO | | | |
| TOTAL..... | 4.5 | 12.5 | 19.0 | 100.0 |
| Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca..... | 4.6 | 14.7 | 30.0 | 100.0 |
| Extracción y refinación de petróleo..... | 5.7 | 13.9 | 22.4 | 100.0 |
| Industrias extractivas..... | 4.2 | 10.6 | 15.4 | 100.0 |
| Industrias de transformación..... | 4.1 | 10.8 | 16.1 | 100.0 |
| Construcción..... | 6.2 | 17.7 | 29.1 | 100.0 |
| Generación y distribución de energía eléctrica..... | 3.6 | 8.7 | 12.5 | 100.0 |
| Comercio..... | 4.2 | 9.7 | 13.6 | 100.0 |
| Transportes..... | 2.3 | 7.6 | 12.7 | 100.0 |
| Servicios..... | 5.2 | 12.2 | 17.1 | 100.0 |
| Gobierno..... | 2.3 | 6.1 | 9.0 | 100.0 |
| Insuficientemente especificadas..... | 4.4 | 11.1 | 15.8 | 100.0 |

El último dato para observar el subempleo es el que se refiere a los ingresos anormalmente bajos, lo cual es probablemente la mejor aproximación a la verdadera magnitud del problema, pese a las dificultades de definición y cálculo de lo que podría considerarse como un ingreso bajo.

La razón de apoyar más este método, es que existe una estrecha relación entre el nivel de ingreso, el grado de aprovechamiento de las calificaciones y capacidades del individuo y el tiempo que éste dedica al trabajo.

El IX Censo General de Población, mediante su información disponible, nos permite conocer la distribución de la población económicamente activa por estratos de ingreso mensual, lo cual nos acerca, en forma general, al problema del subempleo identificado a través de los "ingresos anormalmente bajos", que para los efectos de esta primera aproximación se han definido como todos aquellos inferiores al salario mínimo vigente en cada entidad federativa durante el período al que se refiere la información censal, o sea el del año 1969.

Para obtener las estimaciones de subempleo, por lo anormal de los ingresos, se tuvo que evaluar un "salario mínimo ajustado", aplicando a los salarios mínimos establecidos para cada una de las entidades federativas, una relación deducida por el economista Javier Bonilla G. (3), de cuyos resultados surgieron dos hipótesis:

La primera de ellas consistió en considerar como subempleados a todas las personas que se encontraran en el estrato de ingresos inmediatamente inferior a aquel al que correspondía el salario mínimo ajustado.

Sin embargo, considerando que podría subestimarse demasiado el subempleo, sobre todo en aquellos casos en que la diferencia entre el salario mínimo ajustado y el límite superior del estrato inmediatamente más bajo era muy grande, se hizo una segunda estimación, que consistió en agregar a la primera una proporción de personas del estrato en que se encuentra el salario mínimo ajustado, similar a la proporción en que la diferencia entre dicho salario mínimo ajustado y el límite superior, del estrato de ingreso inmediatamente más bajo, participa en el siguiente estrato.

Como puede observarse en el cuadro número 5, la primera estimación arroja un total de 1,162,635 personas subocu

(3) La forma en como se obtuvo dicha relación, puede ser consultada en el trabajo presentado por el Lic. Cuauhtemoc López Sánchez al Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, "Relaciones entre las políticas del Empleo, el Desempleo y la Seguridad Social. op. cit. pp. 187, 188 y 190.

Cuadro 5

ESTIMACION DEL SUB-EMPLEO PARA 1969

| ENTIDAD | SALARIO MINIMO (I) | | PEA SUBOCUPADA (I) | | PEA | PORCIENTO DE SUBOCUPADOS EN LA PEA | |
|---------------------------------|--------------------|----------|--------------------|---------------|------------|------------------------------------|---------------|
| | G.N.S.M. | Ajustado | Estimación I | Estimación II | | Estimación I | Estimación II |
| ESTADOS UNIDOS MEXICANOS..... | -- | -- | 1 162 635 | 3 292 635 | 12 994 395 | 16.6 | 25.3 |
| Agascalientes..... | 502 | 298 | 11 854 | 20 855 | 86 961 | 13.6 | 24.0 |
| Baja California..... | 1 034 | 614 | 27 254 | 36 894 | 222 241 | 12.3 | 16.6 |
| Baja California, T. S. (I)..... | 532 | 316 | 1 833 | 3 688 | 34 550 | 5.3 | 10.7 |
| Campeche..... | 392 | 233 | 10 721 | 13 450 | 71 657 | 15.0 | 18.8 |
| Coahuila..... | 471 | 280 | 24 711 | 45 624 | 289 389 | 8.5 | 15.8 |
| Colima..... | 601 | 357 | 6 512 | 14 218 | 68 277 | 9.5 | 20.8 |
| Chiapas..... | 357 | 212 | 134 861 | 140 476 | 402 840 | 33.5 | 34.9 |
| Chihuahua..... | 570 | 338 | 51 219 | 88 761 | 416 026 | 12.3 | 21.3 |
| Distrito Federal..... | 798 | 474 | 77 792 | 321 481 | 2 230 986 | 3.5 | 4.4 |
| Durango..... | 403 | 239 | 44 940 | 53 573 | 224 745 | 20.0 | 23.8 |
| Guanajuato..... | 395 | 255 | 110 853 | 130 944 | 562 297 | 19.7 | 23.3 |
| Guerrero..... | 357 | 212 | 126 855 | 130 229 | 383 027 | 33.1 | 34.0 |
| Hidalgo..... | 464 | 276 | 102 350 | 124 996 | 301 930 | 33.9 | 41.4 |
| Jalisco..... | 482 | 286 | 100 714 | 164 768 | 898 184 | 11.2 | 18.3 |
| México..... | 449 | 267 | 142 512 | 187 434 | 991 773 | 14.4 | 18.9 |
| Michoacán..... | 502 | 298 | 117 991 | 172 523 | 542 578 | 21.8 | 31.8 |
| Morelos..... | 639 | 379 | 20 315 | 54 152 | 170 877 | 11.9 | 31.7 |
| Navarro..... | 525 | 312 | 12 568 | 24 699 | 147 133 | 8.5 | 16.8 |
| Nuevo León..... | 474 | 281 | 34 892 | 56 585 | 491 829 | 7.1 | 11.5 |
| Oaxaca..... | 357 | 212 | 240 984 | 246 561 | 561 723 | 42.9 | 43.9 |
| Puebla..... | 578 | 343 | 204 940 | 300 001 | 679 704 | 30.2 | 44.1 |
| Querétaro..... | 365 | 217 | 29 523 | 31 585 | 128 084 | 23.1 | 24.7 |
| Quintana Roo..... | 721 | 470 | 3 470 | 10 720 | 25 019 | 13.9 | 42.8 |
| San Luis Potosí..... | 418 | 248 | 92 600 | 108 054 | 328 541 | 28.2 | 32.9 |
| Sinaloa..... | 631 | 375 | 25 343 | 57 065 | 346 348 | 7.3 | 16.6 |
| Sonora..... | 681 | 404 | 13 657 | 37 548 | 234 199 | 4.8 | 13.2 |
| Tabasco..... | 529 | 314 | 26 485 | 56 465 | 196 678 | 13.5 | 28.7 |
| Tamaulipas..... | 511 | 303 | 40 198 | 70 335 | 381 771 | 10.5 | 18.4 |
| Tlaxcala..... | 449 | 267 | 22 652 | 31 313 | 106 443 | 21.3 | 29.4 |
| Vera Cruz..... | 639 | 379 | 173 857 | 381 153 | 100 064 | 17.4 | 38.1 |
| Yucatán..... | 511 | 303 | 67 994 | 89 764 | 201 630 | 33.7 | 41.5 |
| Zacatecas..... | 533 | 317 | 60 162 | 86 133 | 216 601 | 27.8 | 39.8 |

padas las cuales representan el 16.64% de la población económicamente activa. La segunda estimación hace ascender la cifra de personas subocupadas a 3,292,635, las cuales representan el 25.3% de la P.E.A.

Sin embargo, el subempleo, como ya se había manifestado, es un fenómeno bastante complicado de evaluar, apareciendo a veces graves contradicciones de un censo a otro, o de un estudio a otro, como se muestra en el cuadro siguiente, evaluado según el VIII Censo General de Población de 1960 y en el cual se aprecia que el porcentaje de subempleo aquí es mucho mayor al mostrado en el estudio antes mencionado y que fue evaluado según el censo de 1970.

Cuadro 6

MEXICO: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA SUBEMPLEADA
(1960)
(Miles de personas)

| Concepto | Población económicamente activa | | | En otras ocupaciones | |
|-----------------------|---|-------|------|----------------------|------|
| | Total en ocupaciones de ínfima productividad ¹ | | % | Abs. | % |
| Abs. | Abs. | Abs. | | | |
| Total | 11 332 | 4 511 | 39.8 | 6 821 | 60.2 |
| 1. Agricultura | 6 144 | 2 293 | 37.3 | 3 851 | 62.7 |
| 2. Industria | 2 147 | 1 146 | 53.4 | 1 001 | 46.6 |
| 3. Servicios | 1 527 | 359 | 23.5 | 1 168 | 76.5 |
| 4. Otros ² | 1 514 | 713 | 47.1 | 801 | 52.9 |

FUENTE: VIII Censo General de la población, 1960, SIC.

- 1 Ingresos mensuales de hasta \$ 199 en la agricultura, de hasta \$ 499 en la industria, \$ 199 en los servicios y de hasta \$ 499 en otras ocupaciones.
- 2 Comprende comercio, transportes e insuficientemente especificadas.

A últimas fechas, este grave problema ha estado sujeto a nuevos cálculos, de los cuales el menor lo fija en un 33.3% de la población económicamente activa (4), correspondiendo a la mayor evaluación un 48.5% de trabajadores subempleados, la cual se deduce de las declaraciones pronunciadas por el Lic. Porfirio Muñoz Ledo, Secretario del Trabajo y

(4) Opinión expresada por el Dr. Saul Trejo R., en el seminario sobre la semana de 40 horas, que organizó el IPAUS. Diario "El Sol de México", en los negocios. Sábado 24 de Marzo de 1973.

Previsión Social, en el sentido de que alrededor de 4 millones de trabajadores obtienen ingresos inferiores al salario-mínimo (5).

(5) *Declaraciones emitidas durante la comida inaugural del - III Seminario sobre Desarrollo Industrial. Diario Excelsior. Martes 27 de Febrero de 1973.*

2.- Las grandes ramas de actividad económica y el empleo.

Apreciamos que la estructura del empleo en México, por grandes ramas de actividad económica, muestra una evolución caracterizada por una disminución de la participación relativa de la agricultura a favor de un mayor incremento de la ocupación en los sectores secundario y terciario, más manifestándose en cifras absolutas un crecimiento que casi ha duplicado la población del sector agropecuario de 1930 a 1965.

Cuadro 7

MEXICO: PARTICIPACION SECTORIAL EN EL AUMENTO DE LA OCUPACION. (1930-1965)

| <i>Actividades</i> | <i>Incrementos absolutos (Miles de personas)</i> | <i>%</i> |
|--------------------------------|--|----------|
| Total | 8 387 | 100.0 |
| I.- Agricultura | 3 320 | 39.6 |
| II.- Actividades no agrícolas. | 5 067 | 60.4 |
| 1.- Industrias | 2 159 | 25.7 |
| a) Minería y Petróleo | 129 | 1.5 |
| b) Manufacturas | 1 570 | 18.7 |
| c) Construcción | 460 | 5.5 |
| 2.- Servicios | 2 908 | 34.7 |
| a) Energía Eléctrica | 42 | 0.5 |
| b) Transportes | 355 | 4.2 |
| c) Comercio y Servicios | 2 114 | 25.8 |

No es de extrañar pues, que la mayor proporción de los nuevos empleos se registren en la agricultura, en donde de 1930 a 1965 le ha tocado aportar cerca del 40% de los nuevos trabajos, encontrándose más de 5 millones de trabajadores en el sector tradicional (Ver cuadro 9), lo cual pone de manifiesto el grave problema de la subocupación en el campo.

Cuadro 8

Composición de la fuerza de trabajo y su participación en la población
(Miles de personas)

| | 1940 | | 1950 | | 1960 | | 1965 | | 1970 | |
|------------------------------|--------|------------|--------|------------|--------|------------|--------|------------|--------|------------|
| | Total | Por ciento |
| Población (P) | 19 654 | | 26 282 | | 36 046 | | 42 689 | | 15 501 | |
| Fuerza de trabajo (F) | 6 055 | 100.0 | 8 272 | 100.0 | 11 332 | 100.0 | 13 427 | 100.00 | 15 501 | 100.00 |
| F/P | 30.8 | | 31.5 | | 31.5 | | 31.5 | | | |
| Agricultura | 3 831 | 63.3 | 4 824 | 58.3 | 6 143 | 54.0 | 6 867 | 51.2 | 7 778 | 50.2 |
| Minería | 107 | 1.8 | 97 | 1.2 | 142 | 1.2 | 172 | 1.3 | 208 | 1.3 |
| Manufacturas | | | 1 044 | 12.6 | 1 556 | 13.7 | 2 045 | 15.2 | 2 200 | 14.2 |
| Construcción | 836 | 13.8 | 224 | 2.7 | 408 | 3.6 | 583 | 4.3 | 773 | 5.0 |
| Electricidad | | | 25 | 0.3 | 41 | 0.4 | 52 | 0.4 | 65 | 0.4 |
| Transportes y comunicaciones | 149 | 2.4 | 211 | 2.5 | 357 | 3.1 | 482 | 3.6 | 621 | 4.0 |
| Comercio | 518 | 8.5 | 684 | 8.3 | 1 076 | 9.5 | 1 377 | 10.2 | 1 718 | 11.1 |
| Servicios | 258 | 4.3 | 600 | 7.2 | | | | | | |
| Gobierno | 192 | 3.2 | 279 | 3.4 | 1 809* | 14.2 | 1 848* | 13.7 | 2 138* | 13.8 |
| Otros | 164 | 2.7 | 366 | 4.3 | | | | | | |

* Incluye servicios, gobierno y otras actividades.

Nota: Cifras censales 1940-1960. La fuente de las cifras para 1965 y 1970 es *Proyecciones demográficas de México*, Dirección General de Estadística, SIC.

Cuadro 9

*Sectores moderno y tradicional
(Miles de personas)*

| | 1960 | | 1965 | | 1970 | |
|---|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|
| | Moderno | Tradicional | Moderno | Tradicional | Moderno | Tradicional |
| Agricultura | 1 536 | 4 608 | 1 780 * | 5 087 * | 2 175 * | 5 603 * |
| Minería | 80 * | 62 * | 100 * | 72 * | 125 8 | 83 * |
| Manufacturas | 733 | 801 | 1 154 | 891 | 1 336 * | 864 * |
| Construcción | 200 * | 208 * | 300 * | 283 * | 433 * | 340 * |
| Electricidad | 41 | — | 52 | — | 65 * | — |
| Transportes y comunicaciones | 357 | — | 482 | — | 621 * | — |
| Comercio y servicios | 915 | 1 243 | 1 288 | 1 389 | 945 * | 773 * |
| Gobierno y otras actividades no incluidas en servicios | 350 * | 176 * | 370 * | 178 * | 1 550 * | 588 * |
| Total | 4 212 | 7 098 | 5 526 | 7 900 | 7 250 * | 8 251 * |
| Porcentaje | 37.3 | 62.7 | 41.2 | 58.8 | 46.8 | 53.2 |

* Estimaciones.

Nota: Las estimaciones de la magnitud de la ocupación en los sectores moderno y tradicional en 1970 se basaron en las tendencias observadas de 1960 a 1965.

Fuente: "Los servicios modernos y tradicionales en México", "La dualidad económica de la agricultura mexicana", "La dualidad en manufacturas en México", Banco de México, S.A., 1969, 1970, estudios realizados bajo la dirección del autor.

A) El empleo agrícola

El problema del empleo agrícola, o más bien la falta de posibilidades de empleos debidamente remunerados se puede considerar desde el punto de vista de la evaluación del acrecentamiento de la mano de obra redundante en la agricultura, lo cual consiste en relacionar, tomando en cuenta las técnicas prevaletentes en un momento dado, el total de la población activa en él concentrada con el monto de las superficies susceptibles de explotación, logrando así una apreciación a grandes rasgos de la capacidad de absorción ocupacional.

Siguiendo este método y con base en unas estimaciones realizadas en un estudio en el año de 1967 (6), observamos que México para ese año de una población de 45.7 millones de habitantes de los que 14.4 millones componían la fuerza de trabajo. De ésta última cifra, 7.2 millones eran campesinos. Ahora bien, sobre la base de que en México se cultivaban 15 millones de hectáreas, de las que 3 millones podían rendir dos cosechas al año, se tiene un total de 18 millones de hectáreas susceptibles de aprovechamiento. Con lo que, sobre el supuesto de que en las condiciones técnicas existentes cada agricultor podía cultivar 4 o 5 hectáreas, se pone en evidencia, sin aumentar la intensidad del uso de la tierra, que sólo hay ocupación productiva para 3.5 millones de campesinos. En consecuencia, descontando alrededor de un millón de personas dedicadas a la ganadería, la pesca, labores forestales, etcétera, para ese año 2.7 millones de campesinos, 37.5% de los activos en el sector, constituían mano de obra excedente. Además, dada la falta de integración de la economía rural y se dependencia de los factores climáticos, se calcula que en promedio el tiempo de trabajo se reduce a 5 meses al año. O sea que el hecho de que el 37.5% de la fuerza de trabajo se encuentre desocupada, en la acepción económica del término, se añade la circunstancia de que el resto sólo tiene, en promedio, ocupación para el 52% de las jornadas normales de trabajo.

(6) Plan de Desarrollo de la UNAM (1968, 1980), Edición preliminar de circulación restringida, México 1967, Gloria González Salazar, "Problemas de la mano de obra en México" Instituto de Investigaciones Económicas UNAM. 1a. Edición 1971-p. 57.

Por otro lado, Juvencio Wing utilizando dos procedimientos distintos para la medición del subempleo, llega a la conclusión de que para el año de 1965 de 5.700 millones de trabajadores ocupados en el sector, cerca de 4 millones representan mano de obra redundante. Uno de estos procedimientos consiste en multiplicar el producto medio obtenido en el sector por individuo ocupado, por el número de empleados en la agricultura, con lo cual se obtiene el producto agrícola total que sería posible obtener si la productividad media del trabajador agrícola fuese igual a la productividad media total en el momento. Dado que tal cifra, al efectuarse el cálculo, resulta cuatro veces superior a la cifra del producto agrícola real, se tiene que sólo se requeriría la cuarta parte de los ocupados en el sector para obtener dicho producto real, es decir, aproximadamente 1.5 millones de personas.

El otro método de cálculo utilizado por dicho autor, se basa en que la definición generalmente admitida para el subempleo, considera como tal la diferencia entre el volumen del empleo nominal y el volumen de trabajadores que recibe un salario igual o superior a la tasa media de salarios, por lo que el subempleo así calculado, es en México del orden del 60% de la fuerza de trabajo dedicada a labores agrícolas es decir, algo menos de cuatro millones de individuos, tomando como base una tasa media de salarios de \$500.00 mensuales observándose además, que este volumen de subempleados proporcionan alrededor del 30% del producto agrícola y que la reducción del subempleo, en cualquier grado debería compensarse por un incremento de la productividad del empleo productivo (7).

Bajo estas circunstancias, aunque la superficie agrícola cultivada ha experimentado ampliaciones constantes, la población activa del sector ha aumentado proporcionalmente a los incrementos registrados en aquella, por lo que la extensión media por habitante se sostiene prácticamente igual durante dicho lapso.

Estas breves evaluaciones, nos orientan en el aspecto general del problema, más existen una serie de factores que-

(7) Juvencio Wing, "El subempleo rural en México", Revista de Investigación Económica, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, Vol. Núm. 98, 1965 pp. 189-190.

ponen de manifiesto el desigual desarrollo del sector, lo cual como ya se analizó en el capítulo anterior está basado en la situación de que hay algunos segmentos de una alta productividad y capacidad para generar ingresos, y por otro lado una enorme proporción de explotaciones agropecuarias en un estado de gran postración.

En esta forma el fenómeno ocupacional se clasifica en dos grandes grupos de volumen semejante:

- a) Un grupo de productores independientes.
- b) Un grupo de mano de obra contratada.

En el primero, o sea la independencia ocupacional respecto a un patrón, el fenómeno obedece a la frecuencia con que se presenta la identidad productor-propietario en las actividades primarias, lo cual, facilita la intervención de mano de obra familiar en el proceso productivo, con coeficientes decrecientes de productividad, ya que la tierra al ser un capital relativamente fijo, permite la obtención de un producto con combinaciones variables de los demás factores, siendo tal flexibilidad generalmente aprovechada por los pequeños productores para practicar la agricultura tradicional en predios de reducidas dimensiones que son explotadas con mano de obra familiar.

Cuadro 10

PRODUCTIVIDAD POR TRABAJADOR
Pesos a precios de 1960

| Años | Total | Sector agropecuario | Sector industrial | Sector servicios |
|------|--------|---------------------|-------------------|------------------|
| 1940 | 7 498 | 2 589 | 16 500 | 16 730 |
| 1945 | 9 773 | 2 714 | 21 368 | 22 621 |
| 1950 | 10 240 | 3 448 | 20 081 | 20 279 |
| 1955 | 11 845 | 4 077 | 20 000 | 23 137 |
| 1960 | 13 758 | 4 124 | 24 328 | 26 627 |
| 1965 | 15 547 | 4 403 | 25 895 | 29 191 |
| 1967 | 16 638 | 4 425 | 27 306 | 31 420 |

FUENTE: Anuarios Banco de México y Estadística de Población Económicamente Activa de la SIC.

No es de extrañar, por tanto, el bajo producto por hombre ocupado que ostenta la agricultura con respecto a otros sectores, pues mientras que en ella el producto fue de \$4.425.00 a precios de 1967, en la industria y en los servicios ascendió a 27.306 y 31.420 pesos respectivamente, lo cual por si es alarmante y, más si consideramos que las acti

vidades agropecuarias, ocupando una porción cercana a la mitad de la fuerza de trabajo, solo participaron con el 17% del PNB (8).

Puede decirse en términos generales, que la explotación en condiciones más o menos satisfactorias de productividad se realiza en los predios medianos y grandes que por su mejor perspectiva para desarrollarse, tienden a mecanizarse con cierta rapidez, por lo que cada vez van requiriendo menores cantidades de mano de obra, con lo que las perspectivas de un mayor número de asalariados agrícolas o de un verdadero "proletariado rural", se van reduciendo considerablemente.

Es así, que los predios menores, que participan marginalmente en el producto, son los que al mismo tiempo concentran los mayores contingentes de campesinos, contándose entre estos, los llamados peones que según datos del Centro de Investigaciones Agrarias alcanzan un monto de entre 2.5 y 3.5 millones de personas que solo obtienen el 8.8% del ingreso agrícola.

Debido a lo anterior, no es de extrañar el empeoramiento que ha sufrido la situación de los jornaleros agrícolas, puesto que los propietarios de predios de infrasubsistencia y de mera subsistencia se han visto obligados a complementar con trabajo asalariado sus mezquinos ingresos, reduciéndose por tal motivo el promedio de días trabajados en un año; pues si para 1950 este alcanzaba 190 días, tal cifra bajó para 1960 entre 100 y 110 días promedio en igual lapso; lo que indica una reducción próxima al 50%, operándose también una reducción en la representación del costo del trabajo asalariado en los costos agrícolas totales, que en 1950 fue de un 22%, registrándose apenas un 7% en 1960.

En consecuencia, según datos obtenidos por Rodolfo Stavenhagen, el 76% de las familias cuyo sostén son jornaleros agrícolas, tienen un ingreso mensual promedio percapita de 59 pesos a la tercera parte de ellas, de 43 pesos en igual lapso (9).

(8) Datos obtenidos del libro de Gloria González Salazar. "Problemas de la Mano de Obra en México. op. cit. p. 60.

(9) Rodolfo Stavenhagen, "Los jornaleros agrícolas", Revista de México Agrario, núm. 1, noviembre-diciembre de 1967, pp. 163-166.

Esta situación se complica si se considera que el empleo agrícola también se ve afectado por otros factores, como es el hecho de que este tipo de ocupación es, por su propia naturaleza, de carácter estacional y que son pocas las alternativas y las oportunidades de ocupación al terminar los ciclos agrícolas de la región; traduciéndose el subempleo en desempleo absoluto y alcanzando por lo tanto el problema ocupacional en la agricultura su máxima agudeza.

En suma, las circunstancias que acompañan al problema del empleo rural son de una gravedad sin paliativo, ya que la tasa de desarrollo agrícola está limitada principalmente por la lentitud con que crece la demanda efectiva. Fenómeno originado por el estancamiento del poder de compra de la gran masa campesina, pues la demanda efectiva de productos agrícolas es mucho menor a la cantidad de productos que potencialmente se podrían obtener si se ocupara totalmente a la mano de obra agrícola.

Es así, que debido a la creciente tendencia de concentración en el ingreso rural dicho sector no haya cumplido sino en forma muy modesta, con su misión como consumidor, (alrededor del 22% de la demanda nacional efectiva en 1963). Basándose esta situación, en la forma contradictoria en que se ha desenvuelto el sector económico, pues no obstante que en las últimas décadas se ha logrado estructurar un aparato agropecuario, este ha funcionado, en muchas ocasiones, paradójicamente, o sea, con excedentes agrícolas y pobreza rural.

La combinación de todos estos factores desfavorables aunados a la aceleración del crecimiento demográfico, se han traducido en continuos movimientos migratorios de los trabajadores estacionales agrícolas de unas a otras áreas rurales y en las transferencias temporales y permanentes de individuos hacia las áreas urbanas, las cuales incapaces de generar el número suficiente de empleos, han contribuido a agravar el problema del subempleo de la mano de obra.

B) La ocupación no agrícola

Como se aprecia en el cuadro 7 (pag.186), entre 1930- y 1965 la ocupación no agrícola contribuyó con el 60.4% de los nuevos empleos en el periodo, realizándose tal participación a costa de un ensanchamiento del sector de los servicios, no correspondiente al grado de desarrollo alcanzado. Hecho que se pone de manifiesto si igualamos a 100 la cifra de 5.067 millones de trabajadores incorporados en dicho lap-

so a la actividad urbana.

Tenemos de este modo que el 57.4% del incremento porcentual de la ocupación no agrícola corresponde a las actividades no directamente productivas, y que de él, el renglón de comercio y servicios absorbe casi el 42%, teniendo que con el 8% que en números redondos corresponde al gobierno. prácticamente la mitad de los incrementos absolutos se encuentran en áreas que ponen de manifiesto el escaso dinamismo del proceso de desarrollo, pues por otro lado, las actividades productivas directas representan el 42.6% de los incrementos, y sólo el 31% corresponde a las manufacturas. Ver cuadro 11.

Cuadro 11 .

MEXICO: PARTICIPACION, SECTORIAL
DE LA OCUPACION NO AGRICOLA
(1930 - 1965)

| Actividades | Incrementos absolutos (miles de personas) | % |
|--------------------------------------|---|-------|
| Total en la ocupación no agrícola | 5.067 | 100.0 |
| 1. Industrias | 2.159 | 42.6 |
| a) Minería y Petróleo | 129 | 2.5 |
| b) Manufacturas | 1.570 | 31.0 |
| c) Construcción | 460 | 9.1 |
| 2. Servicios | 2.908 | 57.4 |
| a) Energía Eléctrica | 47 | 0.9 |
| b) Transportes | 355 | 7.0 |
| c) Gobierno | 392 | 7.8 |
| d) Comercio y Servicios | 2.114 | 41.7 |

FUENTE: Cuadro número 1.

a) El sector industrial

Algunos indicadores muestran que nuestro país ha tenido un desarrollo industrial bastante satisfactorio en las últimas décadas, empero, como se hizo notar en el capítulo anterior, una observación más cuidadosa del fenómeno permite advertir que dicho desarrollo ha estado basado en una serie de desequilibrios que forzosamente han repercutido en la clase trabajadora, contándose entre ellos el número impresionante de establecimientos manufactureros que tienen un carácter casero o artesanal, ya que utilizando el criterio de que son tales aquellos que ocupan hasta cinco trabajadores, podemos apreciar que según el Censo Industrial de 1965 el 32.9% del total de ellos caen en este caso, además de que el 51.2% no disponían en absoluto de personal remunerado. O sea, que en

conjunto, 114,366 establecimientos que ocupaban 227,778 trabajadores pueden estimarse, sin olvidar salvedades, como los que pertenecen al sector tradicional de la industria, mismos que representan el 84.1% de las unidades de producción y el 16.2% de la fuerza de trabajo (10). Ver cuadro 12.

Como puede apreciarse, la fácil variabilidad de este sector es de singular importancia, pues en un reducido lapso de 5 años, entre 1960 y 1965, surgieron 26,184 nuevos establecimientos sin personal remunerado y se registró un cambio descendente de 961 unidades en lo que toca a los que ocupan hasta 5 trabajadores, mientras que las cifras de ocupados en ambas clases de unidades registró un incremento absoluto de 39,800 personas más. Por su parte, el renglón de empresas que emplean de 6 a 25 trabajadores, en el que se encuentran numerosos establecimientos que apenas exceden la calificación de artesanales, casi se duplicó en número de unidades y aumentó en 71,234 el número de sus trabajadores.

Desde luego, en el período se registra un aumento de los establecimientos de toda índole y del número de asalariados que cada uno concentra, proceso en el cual están comprendidos casos del ascenso de muchos de ellos a una categoría superior a la que ocupaban en 1960. Empero, en lo que toca a los establecimientos menores debe ser tomada muy en cuenta la dificultad que para ellos implica trascender la baja capitalización que los afecta y su desfavorable situación en el contexto general de la economía. En realidad es fácil suponer independientemente al comportamiento de la cifra global de los pequeños establecimientos, que las unidades concretas que lo integran sufren variaciones en lo que toca a la desaparición de muchas de ellas y a su sustitución por otras semejantes, sin defecto de que además se registren incrementos más o menos significativos en su número total (11)

Considerando lo anterior, vemos que año con año son más los individuos que se incorporan a las actividades menos productivas, (solo la industria de transformación privada con base en datos del censo de 1965 brindó ocupación a estas personas en una proporción algo superior (58.9%) del total de individuos ocupados en la industria manufacturera), -

(10) Gloria González Salazar "Subocupación y Estructura de Clases en México". op. cit. p. 121.

(11) *ibidem* p. 124.

Cuadro 12

MEXICO: PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE INDUSTRIAS EXTRACTIVAS
Y DE TRANSFORMACION POR GRUPOS DE PERSONAL OCUPADO
1960

| Grupo de personal ocupado | Número de establec. 1 | | Valor de la producción 2 | | Capital invertido 2 | | Personal ocupado 1 | | Sueldos, salarios y prestaciones sociales 2 | |
|---------------------------|--------------------------|-------|-----------------------------|-------|------------------------|-------|-----------------------|-------|--|-------|
| | Abs. | % | Abs. | % | Abs. | % | Abs. | % | Abs. | % |
| Totales | 101.2 | 100.0 | 54868 | 100.0 | 49608 | 100.0 | 972 | 100.0 | 9226 | 100.0 |
| Sin personal remunerado | 43.4 | 42.9 | 654 | 1.2 | 466 | 1.0 | 70 | 7.2 | - | - |
| De 1 a 5 personas | 45.7 | 45.2 | 2674 | 4.9 | 1302 | 2.6 | 118 | 12.2 | 372 | 4.0 |
| De 6 a 25 personas | 7.0 | 6.9 | 4140 | 7.5 | 3301 | 6.7 | 89 | 9.2 | 687 | 7.4 |
| De 26 a 100 personas | 3.5 | 3.5 | 10938 | 19.9 | 9384 | 18.9 | 180 | 18.5 | 1830 | 19.8 |
| De 101 a 500 personas | 1.4 | 1.3 | 18557 | 33.9 | 17619 | 35.5 | 281 | 28.9 | 3325 | 36.1 |
| De 501 a más personas | .2 | .2 | 17905 | 32.6 | 17536 | 35.3 | 234 | 24.0 | 3012 | 32.7 |
| 1965 | | | | | | | | | | |
| Totales | 136.0 | 100.0 | 121561 | 100.0 | 95664 | 100.0 | 1410 | 100.0 | 19077 | 100.0 |
| Sin personal remunerado | 69.6 | 51.2 | 1282 | 1.1 | 458 | .5 | 105 | 7.5 | 1 | - |
| De 1 a 5 personas | 44.7 | 32.9 | 3446 | 2.8 | 1284 | 1.3 | 122 | 8.7 | 509 | 2.7 |
| De 6 a 25 personas | 13.9 | 10.2 | 9254 | 7.6 | 6145 | 6.4 | 160 | 11.4 | 1478 | 7.7 |
| De 26 a 100 personas | 5.4 | 4.0 | 22364 | 18.4 | 16323 | 17.1 | 270 | 19.1 | 3514 | 18.4 |
| De 101 a 500 personas | 2.1 | 1.5 | 44144 | 36.3 | 36923 | 38.6 | 423 | 30.0 | 6975 | 36.6 |
| De 501 a más personas | .3 | .2 | 41071 | 33.8 | 34531 | 36.1 | 330 | 23.3 | 6600 | 34.6 |

FUENTE: Censos Industriales 1960 y 1966, SIC, México.

NOTA: Los datos de 1960 son de industrias privadas.

Los datos de 1965 son de las industrias en general, exceptuando la industria petrolera.

1 Cifras en millares.

2 Cifras en millones de pesos.

teniendo muchos de ellos el carácter de subempleados, ya sea por su situación ante el empleo o por lo reducido de sus ingresos; contrastando ello, con la disminución de fuerza de trabajo en las industrias mayores (de 501 a más personas, las cuales brindaron ocupación a menos de la mitad, 41.1%, del personal ocupado), y que vienen a ser el sector más favorecido de la clase trabajadora industrial, pues sin defecto de que la política salarial prevaleciente no permite que esta participe proporcionalmente en el ingreso que contribuye a generar, es la que tiene mejores remuneraciones y condiciones de trabajo. Así, en las empresas que ocupan más de 100 trabajadores y que equivalen al 1.7% del total, el 53.3% de los que ahí laboran se reparten el 71.2% del total erogado por sueldos, prestaciones sociales, etc; las empresas de 26 a 100 trabajadores, que dan ocupación al 19.1% de la fuerza de trabajo, pagan el 18.4% por iguales conceptos, mientras que en el resto de los establecimientos, casi un tercio de la mano de obra, apenas recibe el 10.4% restante; correspondiendo a las factorías con menos de 6 trabajadores únicamente el 3% (12).

Puede decirse entonces, que la fuerza de trabajo concentrada en las empresas mayores, son las que constituyen el proletariado industrial propiamente dicho, en el que se dan, con respecto a los empresarios, las relaciones de clase de oposición y complementariedad propias del capitalismo en su fase más madura, en tanto que son los ocupados en las empresas menores, los que manifiestan características de subempleo, ya sea a causa de su baja productividad o por lo reducido de sus salarios.

b) Los sectores comercial y de servicios

Las actividades en estas ramas de la economía se pueden dividir, como en las anteriores, en dos grandes subdivisiones: aquellas que podrían considerarse como modernas y las de subsistencia.

Las primeras dependen esencialmente del desarrollo del resto de la economía, mientras, por el contrario, el tamaño del subsector tradicional depende del tamaño de la fuerza de trabajo urbana en relación a las oportunidades de em-

(12) *ibidem* pp. 121 y 126.

Cuadro 13

MEXICO: PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LOS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES
POR GRUPOS DE PERSONAL OCUPADO
1960

| Grupo de personal ocupado | Número de establec. 1 | | Ingresos* 2 | | Capital invertido 2 | | Personal ocupado 1 | | Sueldos, salarios y prestaciones sociales 2 | |
|--|--------------------------|-------|----------------|-------|------------------------|-------|-----------------------|-------|--|-------|
| | Abs. | % | Abs. | % | Abs. | % | Abs. | % | Abs. | % |
| Totales | 263.6 | 100.0 | 46788 | 100.0 | 28778 | 100.0 | 596 | 100.0 | 3979 | 100.0 |
| Sin personal remunerado hasta 3 personas | 153.6 | 58.4 | 3573 | 7.6 | 1389 | 4.8 | 200 | 33.6 | 747 | 18.8 |
| De 4 a 10 personas | 94.6 | 36.0 | 6738 | 14.4 | 3466 | 12.1 | 149 | 24.9 | 521 | 13.1 |
| De 11 a 50 personas | 9.1 | 3.5 | 7610 | 16.3 | 4723 | 16.4 | 57 | 9.5 | 1317 | 33.1 |
| De 51 a 100 personas | 4.7 | 1.8 | 15692 | 33.5 | 10365 | 36.0 | 98 | 16.4 | 534 | 13.4 |
| De 101 a 250 personas | .5 | .2 | 5790 | 12.4 | 3697 | 12.8 | 33 | 5.6 | 393 | 9.9 |
| De 251 y más personas | .2 | .1 | 4103 | 8.8 | 2927 | 10.2 | 26 | 4.4 | 467 | 11.7 |
| De 251 y más personas | .1 | | 3282 | 7.0 | 2211 | 7.7 | 33 | 5.6 | | |
| 1965 | | | | | | | | | | |
| Totales | 352.3 | 100.0 | 73749 | 100.0 | 43353 | 100.0 | 799 | 100.0 | 5642 | 100.0 |
| Sin personal remunerado hasta 5 personas | 286.4 | 81.3 | 8815 | 11.8 | 2675 | 6.2 | 379 | 47.5 | 4 | .1 |
| De 6 a 10 personas | 51.1 | 14.5 | 11147 | 15.1 | 6383 | 14.7 | 129 | 16.2 | 780 | 13.8 |
| De 11 a 50 personas | 7.3 | 2.0 | 8452 | 11.5 | 5399 | 12.5 | 55 | 6.8 | 618 | 11.0 |
| De 51 a 100 personas | 6.5 | 1.9 | 26230 | 35.6 | 16634 | 38.4 | 135 | 16.8 | 2166 | 38.4 |
| De 101 a 250 personas | .6 | .2 | 9120 | 12.4 | 5650 | 13.0 | 43 | 5.4 | 870 | 15.4 |
| De 251 y más personas | .2 | .1 | 5449 | 7.4 | 3604 | 8.3 | 31 | 3.9 | 620 | 11.0 |
| De 251 y más personas | .1 | | 4536 | 6.2 | 3008 | 6.9 | 27 | 3.4 | 584 | 10.4 |

FUENTE: Censos Comerciales de 1960 y 1965, SIC, México.

NOTAS:

1 Cifras en millares.

2 Cifras en millones de pesos.

* Ingresos por concepto de ventas de mercancías.

pleo en ocupaciones productivas existentes en el resto de la economía. En otras palabras, este subsector actúa como un "colchon" para el desempleo urbano, ya que como examinamos - el desempleo no se refleja abiertamente, sino que resulta de la existencia de un elevado número de ocupaciones de muy baja productividad en estos sectores.

El criterio que se utilizó para clasificar las actividades en un grupo o en el otro fue el de si existía en forma aparente desocupación en la actividad considerada, haciéndose ello principalmente en términos de producción bruta, ocupación, valor agregado etc; cuantificándose de este modo el tamaño del subsector moderno y del tradicional, con lo que fue posible conocer el problema de la subocupación en el sector urbano en México.

Apreciamos así que la fuerza de trabajo en el sector comercial experimentó un fenómeno contrario al de la industria, en la que fue mucho menor la ocupación concentrada en los establecimientos pequeños, ya que aquí las menores empresas comerciales que son la enorme mayoría (95.8% para el año de 1965) ocuparon la mayor proporción de la misma, esto es - el 63.7% de los trabajadores, y sólo participaron con el - 14.9% de lo erogado por sueldos y prestaciones sociales. En vigor, la peor situación correspondió a los establecimientos sin personal remunerado (81.3%) que ocuparon una cifra cercana al 50% de la suma de los ocupados, recibiendo apenas el - 11.8% de los ingresos totales. En contraposición, los establecimientos que ocuparon de 11 personas en adelante, y que equivalieron al 2.2% del total de ellos, concentraron el - 66.6% del capital y participaron con el 61.6% del ingreso, - repartiendo el 75.2% de lo erogado por concepto de salarios y prestaciones sociales entre sus trabajadores, que apenas representaron un tercio del total de ocupados. Cuadro 13.

Respecto al sector de los servicios, las estadísticas muestran, que de un total de 141,742 establecimientos captados por el Censo de 1965 el 57.9 no disponía de ningún personal remunerado y el 19.8% lo tenía hasta de 2 trabajadores. Es decir, que en conjunto el 77.7% de las empresas, brindan ocupación a casi un tercio de la fuerza de trabajo en el sector, participando sólo con el 17.5% de los ingresos. Cuadro 14 .

Como en los casos anteriores, se advierten diversos estratos intermedios, así como el grupo de grandes empresas que emplean más de 51 trabajadores y, que equivalen a menos-

Cuadro 14

MEXICO PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE
SERVICIOS POR GRUPOS DE PERSONAL OCUPADO
1960

| Grupo de personal ocupado | Número de establec. 1 | | Ingresos 2 | | Capital invertido 2 | | Personal ocupado 1 | | Sueldos, salarios y prestaciones sociales 2 | |
|------------------------------|-----------------------------|-------|---------------|-------|---------------------------|-------|--------------------------|-------|--|-------|
| | Abs. | % | Abs. | % | Abs. | % | Abs. | % | Abs. | % |
| Totales | 104.4 | 100.0 | 16272 | 100.0 | 38517 | 100.0 | 362 | 100.0 | 3180 | 100.0 |
| Sin personal remunerado | 39.1 | 37.4 | 707 | 4.3 | 712 | 1.8 | 49 | 13.4 | | |
| Hasta 3 personas | 53.0 | 50.8 | 1930 | 11.9 | 1681 | 4.4 | 93 | 25.6 | 396 | 12.4 |
| De 4 a 10 personas | 8.0 | 7.7 | 1754 | 10.8 | 2819 | 7.3 | 49 | 13.6 | 372 | 11.7 |
| De 11 a 50 personas | 3.6 | 3.4 | 4423 | 27.2 | 12878 | 33.4 | 75 | 20.6 | 895 | 28.1 |
| De 51 a 100 personas | .4 | 0.4 | 1936 | 11.9 | 5531 | 14.4 | 27 | 7.4 | 364 | 11.5 |
| De 101 a 250 personas | .2 | 0.2 | 2879 | 17.7 | 7947 | 20.6 | 31 | 8.6 | 467 | 14.7 |
| De 251 y más personas | .1 | .1 | 2643 | 16.2 | 6949 | 18.0 | 38 | 10.6 | 686 | 21.6 |
| 1965 | | | | | | | | | | |
| Totales | 141.7 | 100.0 | 17388 | 100.0 | 19767 | 100.0 | 500 | 100.0 | 4185 | 100.0 |
| Sin personal remunerado | 82.1 | 57.9 | 1698 | 9.8 | 1316 | 6.7 | 117 | 23.5 | 2 | |
| Hasta 2 personas | 28.1 | 19.8 | 1342 | 7.7 | 1229 | 6.2 | 47 | 9.4 | 226 | 5.4 |
| De 3 a 8 personas | 23.9 | 16.8 | 2786 | 16.0 | 2981 | 15.1 | 102 | 20.5 | 639 | 15.3 |
| De 9 a 50 personas | 6.8 | 4.8 | 4787 | 27.5 | 5317 | 26.9 | 119 | 23.8 | 1368 | 32.7 |
| De 51 a 100 personas | .5 | .4 | 1597 | 9.2 | 1803 | 9.1 | 34 | 6.8 | 490 | 11.7 |
| De 101 a 250 personas | .2 | .2 | 1543 | 8.9 | 2261 | 11.4 | 37 | 7.5 | 602 | 14.4 |
| De 251 y más personas | .1 | .1 | 3635 | 20.9 | 4860 | 24.6 | 43 | 8.6 | 858 | 20.5 |

FUENTE: Censos de servicios de 1960, 1965, SIC, México.

NOTAS:

1. Millares.

2. Millones de pesos.

del 1% de ellas, las cuales sólo emplean al 22.9% de la fuerza de trabajo, pero representan el 46.6% del total de lo pagado por concepto de sueldos y prestaciones sociales, repartiéndose el resto entre el 77.1% de los trabajadores.

El breve análisis expuesto sobre la situación de la ocupación en las actividades no agrícolas nos demuestran que son los sectores comercial y de servicios los que han manifestado los incrementos más altos de mano de obra, principalmente rural. Absorción, que no ha llenado los requisitos mínimos de productividad y salarios y, si en cambio factores negativos, como es el que el enorme volumen de esta fuerza se encuentra en actividades tradicionales (51.9%) incluyen - do gobierno.

Se aprecia también, que es el sector comercial el que presenta mas actividades improductivas, ya que alrededor del 50% de sus trabajadores estaban laborando en establecimientos sin personal remunerado en 1965; indicándonos este hecho la existencia de una enorme cantidad de subempleados, que han tenido un aumento de bastante importancia en la participación del comercio tradicional en la producción bruta, lo cual no se ha visto acompañado por un movimiento de igual magnitud en la participación del valor agregado a que tienen derecho (el sector tradicional en el comercio, sólo obtuvo un 5% de total obtenido por el sector en conjunto), dando como resultado un nivel percapita sumamente bajo.

Como podemos observar, el conjunto (sector primario, secundario y terciario) nos orienta en el sentido de que el desarrollo económico implica que la generación de nuevas oportunidades de empleo en el sector moderno de la economía sea mucho más lenta que el incremento de la fuerza de trabajo; predominando las actividades que implican técnicas con muy poco capital por trabajador y baja productividad, las cuales revisten muy poca importancia en términos de valor agregado y, presentando por lo tanto, características graves de subocupación.

Cuadro 15

MÉXICO: OCUPACION EN LOS SECTORES MODERNO Y
TRADICIONAL
(miles de personas)

| Conceptos | 1960 | | 1970 | |
|--------------------------------|---------|-------------|---------|-------------|
| | Moderno | Tradicional | Moderno | Tradicional |
| Agricultura | 1 536 | 4 608 | 2 175* | 5 603* |
| Minería | 80* | 62* | 125* | 83* |
| Manufacturas | 733 | 801 | 1 726* | 864* |
| Construcción | 200* | 208* | 433* | 340* |
| Electricidad | 41 | - | 65* | - |
| Transportes | 357 | - | 621* | - |
| Comercio, Servicios y gobierno | 1 265 | 1 419 | 2 495* | 1 381* |
| Total | 4 212 | 7 098 | 7 648* | 8 251* |
| Porcentaje | 37.3 | 62.7 | 48.1* | 51.9* |

* Estimaciones.

FUENTE: "Los servicios Modernos y Tradicionales en México", La Dualidad en Manufacturas en México (Banco de México, S. A., 1969, 1970. Tomado de: Leopoldo Solís M., "Los Desequilibrios y el Desarrollo Económico y Social de México", VI Congreso Nacional de Planificación.

3.- Aspectos regionales de la ocupación

Los problemas regionales a que se enfrenta la ocupación presentan características muy disímiles, según la zona afectada; ya que hay algunas zonas geoeconómicas que presentan un mayor número de empleos de poca o nula productividad, principalmente en la agricultura y los servicios (incluyendo el comercio) y, otras en que el conflicto es menor. Cuadro 16.

Así aun cuando no se conoce con exactitud la distribución geográfica de la subocupación en todas las actividades, las cifras para la agricultura y los servicios revelan con bastante exactitud donde se encuentra la subocupación.

Se observa pues, que la zona donde existen un mayor número de trabajadores en condiciones de subempleo, es el centro del país, ya que ahí su número sobrepasa los 3 millones en la actualidad (13).

Las otras regiones donde el problema es mayor, son el Pacífico sur y la región Norte del país. Aún cuando esta última región es generalmente próspera, en estados como Coahuila, Durango, Zacatecas y San Luis Potosí existen grandes grupos de agricultores de subsistencia y, por consiguiente, un número importante de trabajadores subocupados. En el centro del país, el Distrito Federal muestra un gran problema, conduciendonos esta situación a un aspecto muy importante del fenómeno ocupacional, que es, el creciente urbanismo que se ha manifestado en las últimas décadas.

A) Algunos rasgos de la población económicamente activa urbana

El proceso de urbanización constituye un rasgo típico de la historia contemporánea, un fenómeno de concentración - demográfico-ecológica que acompaña el proceso de transición global, pero que se halla ligado especialmente al proceso de desarrollo económico, si bien va acompañado de una serie de

(13) Saul Trejo Reyes "Desempleo y Subocupación en México" - Revista de Comercio Exterior.

Cuadro 16

Ocupación en agricultura y servicios por regiones, 1960

| <i>Región</i> | <i>Total</i> | <i>Por ciento</i> | <i>Absoluto sector Moderno</i> | <i>Por ciento</i> | <i>Absoluto sector tradicional</i> | <i>Por ciento</i> |
|-------------------|--------------|-------------------|--|-------------------|--|-------------------|
| Pacífico norte | | | | | | |
| Agricultura | 471 208 | 100.0 | 421 731 | 89.5 | 49 477 | 10.5 |
| Servicios | 141 336 | 100.0 | 83 531 | 59.1 | 57 805 | 40.9 |
| Norte | | | | | | |
| Agricultura | 1 185 914 | 100.0 | 297 664 | 25.1 | 888 250 | 74.9 |
| Servicios | 386 213 | 100.0 | 180 333 | 46.7 | 205 880 | 53.3 |
| Pacífico sur | | | | | | |
| Agricultura | 1 158 826 | 100.0 | 60 259 | 5.2 | 1 098 567 | 94.8 |
| Servicios | 119 906 | 100.0 | 47 931 | 39.9 | 71 975 | 60.1 |
| Centro | | | | | | |
| Agricultura | 2 497 126 | 100.0 | 509 414 | 20.4 | 1 987 712 | 79.6 |
| Servicios | 1 318 424 | 100.0 | 619 201 | 39.4 | 799 223 | 60.6 |
| Golfo de México | | | | | | |
| Agricultura | 831 856 | 100.0 | 295 309 | 35.5 | 536 547 | 64.5 |
| Servicios | 192 335 | 100.0 | 84 230 | 43.9 | 108 045 | 66.1 |
| Otras actividades | | | | | | |
| Total | 3 008 000 | 100.0 | 1 677 000 | 55.8 | 1 331 000 | 44.2 |
| Total nacional | 11 311 000 | 100.0 | 4 128 000 | 36.5 | 7 182 000 | 63.5 |

Fuente: Banco de México, S.A. [1]

elementos, transformaciones y fenómenos de toda índole (14).

Este fenómeno ha seguido en los países en proceso de desarrollo pautas muy diferentes a las registradas por los países que se industrializaron más tempranamente, caracterizándose, precisamente, por no constituir, en atención a sus peculiaridades históricas, la respuesta a un proceso sostenido y autogenerado de industrialización, por lo que México pese a su acelerado proceso de urbanización, continúa siendo un país insuficientemente industrializado, en la que el urbanismo no se ha basado en una industria suficiente sino sobre la terciarización y ruralización de las ciudades (15).

Demográficamente, las tasas de incremento anual, registradas entre 1950 y 1960 revelan que la población urbana creció algo más del doble del crecimiento promedio de la población en su conjunto, 6.33% para la primera contra 3.01% para la segunda, manifestándose también aquí desequilibrios interregionales, ya que algunas ciudades registraron tasas muy altas de crecimiento como: Mexicali, Tijuana y Ensenada, de la región noroeste; Guadalupe Victoria, Nuevo León, Monclova, en la zona norte, etcétera y otras tasas muy bajas como: Pachuca, Mérida, etcétera; lo cual es comprensible si se toma en cuenta que son las zonas de mayor crecimiento las que tienen los mejores recursos productivos, como son industrias, materias primas u obras de infraestructura, contrastando con ello las zonas deprimidas, ya sea por insuficiencia de materias primas o por la decadencia de sus actividades, por ejemplo Pachuca; no queriendo decir con ello que intraregionalmente no haya diferencias pues hay zonas adelantadas con subregiones que han quedado al margen del desarrollo y zonas deprimidas sin defecto de que subsistan en forma aislada algunos polos de expansión.

Observamos así, la forma contradictoria y peculiar en que se ha desenvuelto el proceso de concentración demográfica, cuyo análisis implicaría variados y complejos factores -

(14) Gloria González Salazar, "Problemas de la Mano de Obra en México" op. cit. p. 175.

(15) El criterio más adecuado para definir lo urbano en México, es considerar únicamente como ciudades las aglomeraciones de más de 20,000 habitantes, que son las que en un mayor porcentaje cubren el requisito de tener cuando menos un 75% de ocupación no agrícola.

que no estamos en posibilidad de analizar, más sí ciertas características generales del fenómeno que nos serán de utilidad para la mejor comprensión del mismo.

La primera característica o problema lo encontramos en la excesiva concentración de la fuerza de trabajo productiva en las zonas urbanas, ya que estos centros concentran el 70% del total de ocupados en la industria nacional, casi el 73% de los registrados en transformación y proporciones similares o superiores en los demás sectores de actividad no agrícola, hechos que ponen en evidencia las enormes diferencias entre el producto por hombre ocupado entre la actividad agrícola y no agrícola y por ende el de las marcadas diferencias entre la ciudad y el campo.

Cuadro 17

MEXICO: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN EL PAIS
Y EN AREAS URBANAS, POR RAMA DE ACTIVIDAD
1960

| Conceptos | Total en el país ^A millares Abs. | En municipios con localidades urbanas ^B Abs. | B/A % | A % | B % |
|---------------------------------------|---|--|----------|--------|--------|
| Total | 11 332 | 4 758 787 | 41.9 | 100.0 | 100.0 |
| 1. Agricultura | 6 143 | 989 741 | 16.1 | 54.2 | 20.8 |
| 2. Industrias | 2 106 | 1 481 454 | 70.3 | 18.6 | 31.1 |
| a) Extractivas | 142 | 57 378 | 40.5 | 1.2 | 1.2 |
| b) Transformación | 1 556 | 1 132 084 | 72.7 | 13.7 | 23.8 |
| c) Construcción | 408 | 291 992 | 71.5 | 3.6 | 6.1 |
| 3. Servicios y Otros | 3 082 | 2 287 592 | 74.2 | 27.2 | 48.1 |
| a) Electricidad y Gas | 41 | 31 107 | 75.0 | 0.4 | 0.7 |
| b) Transportes | 357 | 258 758 | 72.5 | 3.1 | 5.4 |
| c) Comercio | 1 075 | 750 567 | 69.8 | 9.5 | 15.8 |
| d) Servicios | 1 527 | 1 178 812 | 77.2 | 13.5 | 24.8 |
| e) Insuficientemente Especificados | 82 | 68 348 | 83.6 | 0.7 | 1.4 |

FUENTE: A VIII Censo General de la Población. Resumen General.
B Cuadros núms. 2-A y 2-B del Apéndice.

Algo similar puede apreciarse respecto a la ocupación principal de los activos.

Cuadro 18

MEXICO: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN EL PAIS
Y EN AREAS URBANAS, POR OCUPACION PRINCIPAL
1960

| Conceptos | En la República Mexicana ^A | En localidades de más de 20,000 habitantes ^B | % B/A | % A | % B |
|---|---------------------------------------|---|-------|-------|------|
| Totales | 11 332 016 | 4 758 787 | 41.99 | 100.0 | |
| 1. Profesionistas y Técnicos | 410 107 | 292 289 | 71.2 | 3.6 | 6.1 |
| 2. Personal Directivo (1) | 95 132 | 81 704 | 85.9 | 0.9 | 1.7 |
| 3. Oficinistas | 693 141 | 567 367 | 81.8 | 6.1 | 11.9 |
| 4. Vendedores | 1 024 338 | 691 576 | 67.5 | 9.0 | 14.5 |
| 5. Agricultura, incluy. Personal Directivo | 6 065 120 | 971 417 | 16.0 | 53.5 | 20.4 |
| 6. Obreros directamente ocupados | 1 910 682 | 1 298 000 | 67.9 | | |
| a) En Ind. Extractivas | 109 015 | 25 672 | 23.5 | 1.0 | 0.5 |
| b) Producen Bienes y Servicios | 1 801 667 | 1 272 328 | 70.6 | 15.9 | 26.8 |
| 7. Obreros no directamente ocupados | 340 297 | 255 459 | 75.1 | 3.0 | 5.4 |
| 8. Ocupados con remuneración que prestan servicios en hogares, instituciones o empresas | 739 199 | 600 975 | 81.3 | 7.0 | 12.7 |

FUENTE: A VIII Censo General de la Población, Resumen General.
B Cuadros núms. 2-A y 2-B del Apéndice.
(1) En todas las Ramas excepto agricultura.

Observamos del cuadro, que además de ser bajas las cifras de profesionistas y técnicos en todo el país, el 71.2% de ellos se concentra en áreas urbanas, así como el 85.9% del personal directivo y el 81.8% de los oficinistas. Así mismo en estas áreas se concentra el 70.6% de los obreros ocupados directamente en la producción de bienes y servicios, por más que con respecto al monto de la población activa urbana representen alrededor de un tercio de ella.

En lo que concierne a la categoría o posición en la ocupación, se encuentra que para 1960 las zonas urbanas concentran el 25.2% del total de niños de 8 a 11 años, Cuadro 19, incorporados al mercado de trabajo (de poca o nula productividad); cerca del 50% de los trabajadores por cuenta propia, categoría que como se sabe dada su peculiar connotación en un marco en que existe insuficiencia de empleo productivo, suele encubrir gruesas cifras de desocupación disfrazada o subempleo.

Cuadro 19

MEXICO: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN EL PAIS
Y EN AREAS URBANAS, POR POSICION EN LA OCUPACION
1960

| Conceptos | POBLACION | | ECONOMICAMENTE | | ACTIVA | |
|-------------------------------------|---------------------------------------|-------|---|-------|--------|-------|
| | En la República Mexicana ^A | | En Municipios con localidad urbana ^B | | A | B |
| | Abs. | % | Abs. | A/B % | | |
| Totales | 11 332 016 | 100.0 | 4 758 787 | 41.99 | 100.0 | 100.0 |
| Trabajadores de 8 a 11 años | 78 719 | 100.0 | 19 836 | 25.19 | 0.7 | 0.3 |
| Obreros | 5 774 395 | 100.0 | 2 426 037 | 42.01 | 50.9 | 51.0 |
| Empleados | 1 487 231 | 100.0 | 1 192 290 | 80.16 | 13.1 | 25.1 |
| Patrón o empleador | 87 615 | 100.0 | 63 882 | 72.91 | 0.8 | 1.3 |
| Trabajan por cuenta propia | 3 793 054 | 100.0 | 1 041 059 | 27.45 | 33.5 | 22.0 |
| Ayudan a la familia sin retribución | 1 11 002 | 100.0 | 15 683 | 14.12 | 1.0 | 0.3 |

FUENTE: A VIII Censo General de la Población. Resumen General.
B Cuadros núms. 2-A y 2-B del Apéndice.

En si, la población urbana, obviamente, muestra rasgos más maduros con respecto a los que exhibe la población-trabajadora en su conjunto, pero en todo caso salta a la vista el fenómeno, ya expuesto, de una urbanización basada en la sobreterciarización y ruralización de las ciudades con respecto al desarrollo industrial en general, y en particular de la actividad manufacturera (excluyendo la ocupación agrícola, el sector terciario es aproximadamente dos tercios mayor que el secundario), lo cual ha sido el resultado de una proletarianización sin un correspondiente ensanchamiento del empleo productivo, que ha desembocado en una macrocefalia demográfica, económica y social, de la cual es claro ejemplo la Ciudad de México con sus consiguientes problemas, como son: la transferencia de subempleo rural a subempleo urbano, el ensanchamiento de los cinturones de miseria, el continuamiento del semiproletariado carente de hábitos y pericias para la actividad moderna que presiona sobre la ocupación y que con no poca frecuencia deriva hacia fenómenos de patología social, etcétera; pero que a su vez, desde una perspectiva sociológica, ha implicado procesos de movilización social y la forma de conciencia de las enormes diferencias sociales que muestran en toda su agudeza muchos de los problemas del-

subdesarrollo, propiciando esto el cambio, más que muchos - de los procedimientos que diversos analistas sociales proponen para crear "artificialmente" expectativas y aspiraciones

4.- El problema educacional

La estructura ocupacional, como se examinó anteriormente, constituye una parte integrante de la estructura económica, y los cambios que en esta tienen lugar como consecuencia del proceso de desarrollo implican profundas modificaciones cuantitativas y cualitativas en aquella. Desde este ángulo, la tasa de desarrollo económico y el progreso en general, tienen una estrecha relación con la capacidad del país para reajustar su estructura ocupacional y la calidad de su fuerza de trabajo a los requisitos que en cada etapa le exige el aparato productivo en continua transformación implicando ello, profundas modificaciones en los requisitos educativos, como parte de los cambios estructurales que el crecimiento económico trae consigo.

Desde este punto de vista, no sólo es importante la cuestión relativa a la formación de profesionales orientados al trabajo (lo cual como se examinó en el inciso anterior, presenta un porcentaje muy bajo en relación a la población económicamente activa), sino también la educación en sus niveles elementales y medios, en los cuales se apoya la estructura del sistema.

Esto, que se entiende, en términos genéricos como inversiones en recursos humanos, ha adolecido en México de una gran rigidez, en el sentido de que voluminosos sectores de la población en edad de trabajar han carecido totalmente de escolaridad sistemática, o la han tenido en forma incompleta situación que ha derivado de una complejidad de factores entre los que destaca el reducido porcentaje que del PNB. se ha dedicado a la educación, ya que en años anteriores, principalmente en la década de los cincuentas (1.3% en 1958), (16) este era sumamente bajo, aún comparándolo con el de algunos países latinoamericanos.

Dada esta situación, puede observarse, no obstante los esfuerzos realizados en las últimas décadas, que en 1960 el 33.2% de la población de 15 a 19 años no tenía nin -

(16) Ifigenia M. de Navarrete "Educación Pública y Política-Fiscal, Los Problemas Nacionales", México 1971, p. 33.

gún año de escolaridad sistemática y el 30.6% la tenía de entre uno y tres años, siendo significativo que sólo el 6.6% tenían estudios equivalentes a secundaria y 2.3%, a enseñanza preparatoria, aunque en el correspondiente número de años de escolaridad también se encontraban comprendidos quienes habían hecho carreras cortas o capacitaciones para el trabajo.

En lo que hace a la población de 30 años y más, dichas relaciones son más graves. Así, el 46% carecía totalmente de escolaridad sistemática y el 28.3% sólo la tenía de 1 a tres años, población que en su conjunto equivalía al 74.3% del total de esas edades. La agudeza del problema se pone de manifiesto en el hecho de que todas las personas así agrupadas habían trascendido con mucho la edad normal para asistir a planteles de enseñanza, aún de carácter *posprimario*, no obstante lo cual únicamente un 20% tenía escolaridad de 4 a 6 años, 2.8% y 1.5%, la equivalente a educación media y únicamente 0.5% podía considerarse con formación profesional de alto grado.

Cuadro 20

MEXICO: PERFIL EDUCATIVO
DE LA POBLACION DE 15 A 29 AÑOS Y
DE 30 AÑOS Y MAS. 1960
(miles de personas)

| Años de estudio terminados y aprobados | Edad en años | | | |
|---|--------------|-------|----------|-------|
| | 15 a 29 | | 30 y más | |
| | Abs. | % | Abs. | % |
| Total en las edades indicadas | 8 987 | 100.0 | 10 370 | 100.0 |
| 1. Ninguno | 2 984 | 33.2 | 4 765 | 46.0 |
| 2. De 1 a 3 | 2 745 | 30.6 | 2 935 | 28.3 |
| 3. De 4 a 6 | 2 358 | 26.2 | 2 074 | 20.0 |
| 4. De 7 a 9 | 589 | 6.6 | 294 | 2.8 |
| 5. De 10 a 12 | 211 | 2.3 | 158 | 1.5 |
| 6. De 13 a 16 | 85 | 0.9 | 97 | 0.9 |
| 7. De 17 y más | 15 | 0.2 | 47 | 0.5 |

FUENTE: VIII Censo General de la Población de 1960

Así, comparando 1950 y 1960, podemos constatar que para el primero de estos años, sobre una población de 4.364 millones de personas de 25 años y más, un 43.2% no tenía ningún grado de escolaridad, 45.4% la tenían de 1 a 6 años; 2.72 había estudiado de 7 a 9 años; 1.52% entre 10 y 12 años y únicamente 1.1% tenían un nivel educativo de más de 13 a -

ños (17). Como se ve, estas cifras tienen gran similitud con las de la población mayor de 30 años para 1960, salvo que en cifras absolutas el número de personas con carencias educativas es mucho mayor.

En virtud de esto, es de esperarse que la situación sea más favorable para la población más joven, pero quizá en lo que respecta a los grupos de mayores edades, la situación siga siendo casi tan negativa como la antes indicada, ya que la fuerza de trabajo analfabeta ofrece pocas posibilidades de adaptación y movilidad ocupacional y su entrenamiento presenta especiales dificultades, pues, únicamente es susceptible de aprender nuevas técnicas a través de la demostración y con mucho mayor lentitud que aquella que tiene ciertos grados de escolaridad.

De este modo, y 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, causas de deserción y lentitud en el aprendizaje como veremos a continuación.

Es sabido que la eficiencia escolar puede ser evaluada por medio de dos índices básicos: el de aprovechamiento que puede medirse por el número de alumnos aprobados y el de retención que es la proporción de la población escolar que a fin de cursos continúa estudios en el grado inmediato superior, o en el mismo grado, según hayan sido o no aprobados.

De acuerdo con datos de la Comisión Nacional de Planeamiento Integral de la Educación, el aprovechamiento medido cuantificado por un coeficiente de aprobación ha ido mejorando paulatinamente: en el conjunto del nivel, los alumnos aprobados en 1950 constituyeron el 74.4% del total de la

(17) Perfil educativo de la población mayor de 25 años (censo 1950), Secretaría de Educación Pública Departamento de Estadística Escolar, México 1961, "Gloria González Salazar, "Problemas de la Mano de Obra en México" Op. cit. p. 101.

población matriculada, en 1960 el 80% y en 1965 el 82% (18).

En cuanto a la permanencia o retención, de 72.5% que registraba dicho coeficiente en 1950-51, pasó a ser de 78% y de 83% en 1959-60 y en 1964-65, respectivamente. Esto es, que de cada 100 alumnos a fin de cursos en diferentes grados exceptuando a los que egresaron con el correspondiente certificado, hubo una deserción de 27, 22 y 17 alumnos, al concluir un año escolar en 1950, 1959 y 1965, respectivamente.

En un estudio reciente (19), en función del enfoque que se les da a estos fenómenos durante el período 1958-1967 aparece aún más en evidencia la gravedad del problema. Durante el lapso, en el nivel primario en su conjunto, el índice de aprobación pasa de 83.4% en el primer año, a 85.9% en el segundo.

Pero si la mejoría observada en este índice es muy poco significativa, de uno a otro de los años observados el índice de retención de las escuelas, examinado no por cada año escolar sino por generaciones de educandos, pone de manifiesto, pese a que también se modifica ligeramente en forma favorable la magnitud del problema de la deserción escolar.

Más, como lo hace ver el mencionado autor, si el desperdicio escolar, consistente en la suma de los alumnos que desertan, más los que son reprobados, menos los repetidores, había disminuído en cifras relativas del 23% en 1958 al 19.3% en 1968, en números absolutos se había incrementado en 25% en dicho lapso.

El desperdicio económico, que es el costo del desperdicio escolar más el de los repetidores ya que si su educación es deseable significa, sin embargo, un nuevo gasto, ha sido calculado por el Centro de Estudios Educativos en un 39% del gasto total en educación primaria en el período 1958-1963. Dicho costo "partiendo de un costo ideal anual de

(18) Informe de la Comisión Nacional de Planeamiento Integral de la Educación. SEP. México 1968 p. 13 Gloria González Salazar, op. cit. p. 104.

(19) Héctor Cardiel Ramírez, Desarrollo Económico y educación agrícola. EUE, 1969 (tesis profesional). Gloria González Salazar, op. cit. p. 105.

\$1,773.81, fue de \$3,677.40 para el sistema en su conjunto, - de \$2,687.79 en el medio urbano, y en el rural, de \$10,171.03 siendo el costo urbano superior al ideal en 51.5% y el rural en 473.4%". Por tanto de no mejorarse tal situación, toda - ampliación del gasto en este nivel tiene automáticamente un - desperdicio de una tercera parte (20).

En si, el problema del rezago escolar, suma de los no inscritos y de los desertores, tiene una significación de ex - trema gravedad, ya que entre otras cosas favorece la conti - nuada incapacidad de absorción del sistema, pues si su ensan - chamiento a la altura de la demanda teórica, niños de 7 a 14 años, podría estimarse una meta relativamente fácil de alcan - zar en corto tiempo, la demanda real representada por dicha - población infantil, más adolescentes de edades superiores a - 14 años, etcétera, plantea requerimientos adicionales que - tienden a acrecentarse, resultando así que para el año de - 1967, existía una demanda insatisfecha de 3.356 millones de - niños (21). Cuadro 21 .

La educación media, por su parte, constituye un área - de vital importancia en cuanto que, por un lado comprende di - versas ramas subprofesionales y de capacitación técnica ele - mental, en tanto que por el otro, constituye la reserva, edu - cación secundaria y preparatoria, para producir técnicos y - profesionales de nivel superior. Más, cabe observar que pe - se a los incrementos experimentados con respecto al número - de alumnos atendidos, las cifras siguen muy bajas, y por lo - tanto los alumnos de los peldaños superiores cada vez van - siendo menos en relación con los anteriores.

Ahora bien, dichas cifras resultan por demás ilustra - tivas del problema, más no hay que observar este en forma - aislada a través de la deficiencia del sistema, sino en rela - ción al contexto socioeconómico en que opera. La imposibili - dad de las familias de liberar a los menores de toda obliga - ción de aportar recursos al presupuesto familiar durante los años que requiere su educación, las deficiencias nutriciona - les, la misma incultura de los padres; el estado de salud de los menores, la falta de oportunidades y expectativas, etcé - tera, son otros tantos factores que contribuyen a la configu - ración del problema, y que como en la cuestión relativa al -

(20) *ibidem* pp. 84 y 85.

(21) Gloria González Salazar, *op. cit.* p. 107.

Cuadro 21

MÉXICO: DETERMINACION DE LA DEMANDA
INSATISFECHA DEL SISTEMA DE EDUCACION
PRIMARIA EN 1967

| Conceptos | Total | Urbana | Rural |
|--|------------------------|-----------|-----------|
| Demanda teórica | 11 211 000 | 6 253 000 | 4 958 000 |
| Menos egresados me- nores de 14 años | 491 399 | 429 974 | 61 425 |
| Menos niños atípicos, objeto de educación especial ¹ | 500 000 ² | 300 000 | 200 000 |
| Demanda potencial | 10 219 601 | 5 523 026 | 4 696 575 |
| Menos no solicitantes de educación prima- ria por diversas cau- sas | 570 000 ³ | 100 000 | 470 000 |
| Demanda real | 9 649 601 | 5 423 026 | 4 226 575 |
| Menos demanda real satisfecha | 7 772 257 | 4 779 233 | 2 993 024 |
| Rezago dentro del siste- ma | 1 877 344 | 643 793 | 1 233 551 |
| Más rezago fuera del sistema | 1 478 230 ² | 640 875 | 837 355 |
| Demanda total insatis- fecha | 3 355 574 | 1 284 668 | 2 070 906 |

1 Datos estimados.

2 Datos calculados por el Departamento de Estadística Escolar, SEP.

3 La enseñanza especial sólo existe en zonas típicamente urbanas. En el año de 1968 esta enseñanza contaba con 44 escuelas, con una inscripción de 4,232 niños.

FUENTE: El dato de la demanda teórica es de la Dirección General de Estadística, SIC; los demás datos son del Departamento de Estadística Escolar (tomado de Héctor Cardiel Ramírez, *op. cit.* cuadro número 22).

empleo, estas dificultades no pueden enfocarse únicamente en función de incrementos en la eficiencia del sistema y en términos de aumento de la capacidad de absorción, por más que estos factores tengan una importancia innegable, ya que el enfrentamiento del problema comprende, además de esto, la consideración de los marcos estructurales en que como los de más aspectos económicos y sociales se da el fenómeno. Por tal motivo la educación, como otros tantos renglones, debe formar parte de planes específicos en que se tomen en cuenta los diversos factores interrelacionados que formen parte de una política económica y social, orientada a trascender las estructuras actuales que obstaculizan el proceso de desarrollo y que acentúan cada vez más la desigualdad social.

5.- La baja participación social de la población

Este fenómeno tiene una estrecha relación con el espectro ocupacional, ya que el continuo ensanchamiento de los estratos de trabajadores no vinculados directamente al proceso de producción, ha enriquecido con una multiplicidad de matices el problema de la participación. Problema que, como ya observamos al estudiar el sector rural en el capítulo II (pag. 113), es de suma importancia para el proceso de desarrollo, en cuanto que en años recientes se ha venido considerando a este no sólo en términos económicos, sino también en términos sociales y políticos.

De acuerdo con lo expresado, la existencia de subempleo evidente y latente en todos los sectores de actividad y cuyo significado es, para numerosos trabajadores una incorporación irregular a la economía, imprimen a los anchos sectores de la población que la padecen características *sui generis* que necesariamente deben tomarse en cuenta al estudiar el escabroso tema de la participación social.

Así, conceptos tales como inestabilidad y falta de cristalización, entendiendo por el primer concepto la continua rotación de empleos sin perspectivas de movilidad vertical y el cambio continuo de roles ocupacionales, por el cual con frecuencia, un mismo trabajador, ya sea en forma alterna o simultánea, figura como trabajador asalariado, como trabajador independiente e incluso como patrón. Y por el segundo concepto, la falta de consolidación de algunos rasgos objetivos que permitan definir la posición social de quienes los ostentan, es decir, los efectos de ambigüedad e indefinición derivados de la falta de una cierta permanencia de los rasgos inherentes al rol y a la posición dentro de la ocupación en su carácter de categorías integradas a la economía, con sus correlativos de fuente y monto del ingreso, perspectivas de movilidad vertical, pericias y habilidades para el trabajo, etcétera (22), nos conducen a un primer elemento y que es la conceptualización de "clase social", para lo cual nos-

(22) Gloria González Salazar, *op. cit.* p. 15.

apropiaremos de la definición de Lenin, que dice:

"Se llaman clases a grandes grupos de hombres que se distinguen por el lugar que ocupan en un sistema históricamente definido de la producción social, por su relación (la mayor parte del tiempo fijada y consagrada por la ley) con los medios de producción, por su papel en la organización social del trabajo y, por lo tanto, por los medios que tienen para obtener la parte de la riqueza social de que disponen y el tamaño de esta. Las clases son grupos de hombres, uno de los cuales puede apropiarse del trabajo del otro, como consecuencia de la diferente posición que ocupan en un régimen determinado de la economía social" (23).

Dicha definición destaca, de manera principal, una de las dimensiones en que Marx contempló la clase: la presencia de rasgos objetivos que permitan delimitar, en un régimen social dado, la situación de clase de los grupos o individuos que la integran, mismos que los son propios o característicos, independientemente de la voluntad de quienes los ostentan o de la conciencia que de ello tengan. Estos es en términos marxistas, la "clase en sí".

La segunda dimensión, menos perceptible, es un factor clave para la concepción integral de la clase y de su participación. O sea, lo que enfatiza en el hecho de quienes pertenecen a una clase pueden o no tener conciencia de tales características de tales intereses, de sus relaciones con otras clases y del papel que en cuanto a clase desempeñan o son susceptibles de desempeñar en la transformación social. La toma de conciencia de estas cuestiones, que es la dimensión subjetiva del fenómeno, pero que esta derivada de elementos objetivos, constituye el tránsito de la "clase en sí" en la que el concepto cobra su significado pleno.

Es así, que en el capitalismo la constitución del proletariado en clase para sí, que es la clase potencialmente

(23) V.I. Lenin. "La Gran Iniciativa", Obras Escogidas, vol. II, Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras, p. 43. Ctr. Calixto Rangel Coutla, "Acercas de las Clases Sociales", Revista Mexicana de Ciencia Política. Num 53 julio-sept 1968 pp. 443-473.

portadora del cambio social, implica la toma de conciencia - de su posición social y de su papel en la historia, exigiendo, como paso necesario para ello, un proceso de autoidentificación que le permita organizarse políticamente, sucediendo esto, dentro del marco del Estado y en el ámbito de las - instituciones vigentes en dos niveles básicos:

a) El de la lucha económica en que el proletariado regatea con el capital las condiciones de trabajo, su remuneración y otros tipos de benéficos y prestaciones, y

b) La lucha en el nivel político propiamente dicho y - que corresponde a los intereses públicos o políticos de la - clase.

Con base en estas ideas, observamos que el primer problema al que nos enfrentamos es el derivado de la autoidentificación necesaria de la clase en si, pues aunque una parte de la mano de obra se ha incorporado al régimen salarial y - ostenta los rasgos del proletariado dicho, un enorme volumen de ella, representada en el subempleo masivo que desde este ángulo tipifica al subdesarrollo, no logra cristalizar en un estrato social definido.

En esta forma, la inestabilidad ocupacional prevale - ciente es un aspecto especial de integración al mercado de - trabajo, que consiste en una movilidad horizontal del empleo disociada de posibilidades concretas de lograr un ascenso - personal y un mejoramiento del ingreso.

Ahora bien, determinado lo anterior cabe examinar la - medida en que las clases trabajadoras son explotadas, por su falta de integración para la lucha económica.

Un modo de investigarlo es considerar la tasa de plus - valia, trabajo no pagado o medida de la explotación de la - fuerza de trabajo (24), cuyo comportamiento en el período -

(24) La fórmula para medir la explotación del trabajo es como sigue:

| | | |
|---------------------------------------|-----|---|
| Valor creado por la fuerza de trabajo | --- | Valor de los sueldos y salarios pagados |
| | | x100 |

Valor de los sueldos y salarios pagados.

Gloria González Salazar, "Subocupación y Estructura de Clases Sociales en México", op. cit. pag. 83.

fue como se advierte en el cuadro 22 .

Cuadro 22

TASAS DE PLUSVALÍA

| Conceptos | 1940 | 1950-1955 | 1960-1965 |
|---------------------------------|-------|-----------|-----------|
| Sector agrícola | 171.3 | 168.7 | 169.0 |
| Sector industrial | 100.0 | 84.0 | 121.0 |
| Sector comercial y de servicios | 159.3 | 124.2 | 145.0 |
| Promedio no ponderado | 143.5 | 121.6 | 145.6 |

FUENTE: Ramón Martínez Escamilla. *Op. cit.*, p. 7 (con base en datos de los censos económicos correspondientes).

Observamos pues, que México es uno de los países en que la tasa de explotación del trabajo es más alta. Fernando Carmona, por ejemplo, hace ver que para 1965 la tasa de explotación del trabajo resulta en promedio de 206.2% en la industria, de 228.6% en productos químicos básicos (inclusive fertilizantes) y de 229.4% de las industrias extractivas, 465.3% en tabaco, etcétera, haciendo notar que en estas últimas hay una fuerte participación o control extranjero (25).

Por su parte Alonso Aguilar considera que en la industria "la relación ingresos de los capitalistas-sueldos y salarios, o sea la tasa de explotación o de plusvalía, supera al 100%, y en muchos casos excede del 200%, 300% y más..." (26), cifras que ponen en evidencia la situación que priva en nuestro país, pues en Estados Unidos y en otros países industrializados de Europa, las tasas de explotación del trabajo, por encima del 50%, se consideran muy altas.

Correlativamente, asevera Aguilar, es excesivamente alta la tasa de ganancias de los empresarios; tasa que frecuentemente excede del 20% y aún del 25% y 30% del capital invertido al año, y que, a escala macroscópica, se expresa en la alta proporción del ingreso nacional, acaso el 40% y el 50%, que los empresarios propiamente capitalistas reciben en diversas formas que en conjunto exceden, también con mu -

(25) Fernando Carmona, "La Situación Económica", *El Milagro Mexicano*, México, Ed. Nuestro Tiempo, 1970, pp. 91-92.

(26) "La Acumulación de Capital en México": *Riqueza y Miseria*, México, Ed. Nuestro Tiempo, 1967 p. 77.

cho, a las que se observan en los países de occidente (27).

Esto último, entre otras cosas, en virtud de que, bajo la aceptación del supuesto de que de este modo se estimula al inversionista privado, las cargas impositivas al capital son muy reducidas.

En la agricultura la relación de ingresos correspondientes al capital y al trabajo, son en extremo desfavorables para este último. Mientras que los sueldos, salarios y prestaciones fueron de 3 966 millones de pesos en 1960, datos del cuadro insumo-producto del Banco de México, los ingresos del capital y mixtos alcanzaron 10 177 millones.

Ahora bien, suponiendo que una alta proporción de los predios agrícolas censados en el propio año de 1960, digamos todos aquellos con una producción anual inferior a 30 000 pesos, que representan el 91.8% del total, y cuyo ingreso corresponde al 16.4%, pudieron considerarse pequeñas explotaciones y sus ingresos asignarse totalmente al sector trabajo resultaría un ingreso global de aproximadamente 5 900 millones de pesos (3 966+1 941.6) para los campesinos y asalariados agrícolas, frente a uno de 8 175 millones para el pequeño número de capitalistas en la agricultura...el ingreso medio de éstos debe ser, conservadora y burdamente estimado, algo así como 30 a 50 veces mayor que el de los campesinos y jornaleros de diversas clases.

Aun con ajustes en extremo conservadores, se tendría que:

...los ingresos atribuibles al trabajo sólo representarían entre el 30 y el 33% del valor agregado por la agricultura, proporción a todas luces reveladora, no de la baja productividad en el campo, sino de la tremenda explotación que en él se hace del trabajo humano (28).

Dicha explotación del trabajo abarca también a los no asalariados, a los campesinos de las áreas atrasadas del sec

[27] *ibidem* p. 74, Gloria González Salazar, *op. cit.* p. 83.

[28] *ibidem*, pp.74-75, Gloria González Salazar, "Subocupación y Estructura de clases sociales en México" *op. cit.* p. 83.

... cuyo excedente tampoco llega a convertirse en capital, -
 es se traslada a los intermediarios y especuladores que pa-
 an a los productores pobres infimos por sus cose - -
 chas, a los prestamistas usuarios, a los comerciantes que
 venden a precios inflados, a dirigentes campesinos sin probi-
 dad moral, a inspectores y agentes oficiales, a la iglesia, -
 etcétera.

Volviendo a las cifras calculadas por Martínez Escami-
 lla con respecto al desequilibrio entre la aportación del
 trabajo y el capital a la generación del producto nacional, -
 y su correspondiente participación en el ingreso, su compor-
 tamiento en el periodo 1940-1965, fue como se indica en el -
 cuadro 23, que por sí mismo se explica.

Cuadro 23

TRABAJO Y CAPITAL: PARTICIPACIÓN EN EL PRODUCTO Y EN EL
 INGRESO TERRITORIAL BRUTO

| Años | TRABAJO CAPITAL (Porcentajes) | | Participación en el ingreso | |
|---------|----------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | Aportación al producto | Participación en el ingreso | Aportación al producto | Participación en el ingreso |
| 1940 | 43.32 | 39.37 | 15.50 | 60.63 |
| 1950 | 43.33 | 34.45 | 14.50 | 65.55 |
| 1960-65 | 44.30 | 38.97 | 15.30 | 61.07 |

FUENTE: Ramón Martínez Escamilla. Op. cit., p. 9 (estimaciones con base a datos de la Comisión de Salarios Mínimos y de los distintos censos económicos correspondientes a los años que se indican).

A los anteriores ejemplos que ilustran sobre la situación de la fuerza de trabajo en México, cabe añadir algunas consideraciones con respecto a los salarios mínimos. En correspondencia a lo antes dicho, aunque entre 1940 y 1965 existen tipos de remuneraciones han experimentado incrementos nominales de alguna significación, su valor real, en relación a alza del costo de la vida obrera, sólo ha registrado aumentos leves que apenas merecen ser tomados en consideración. Estos y muchos otros indicadores, que no hemos tor

en cuenta, apuntan a mostrar que la situación de los trabajadores mexicanos es sumamente grave (29); consideraciones que nos conducen al segundo nivel básico de la organización política del proletariado y que es la lucha en el nivel político el cual se ejerce mediante los sindicatos constituidos en las diferentes ramas de la producción.

Como se ha expresado en múltiples ocasiones, la Revolución de 1910 produjo hondas transformaciones estructurales entre ellas el proceso organizativo de los trabajadores en la CTM y en la CNC, y que con Cárdenas se constituyeron en un sector solidario para la lucha contra el imperialismo, de mostrando que por lo menos en los primeros años de su hegemonía, las clases laborantes hicieron efectivos sus derechos a obtener las ventajas del equilibrio entre los factores de la producción.

"Esta afirmación es factible de comprobarse desde el punto de vista de la situación económica del proletariado si se considera que entre los años 1935 a 1940 el poder adquisitivo de los salarios se modificó en línea paralela al índice del costo de la vida obrera, y que aun hubo años, como el de 1939, en el cual el valor adquisitivo de dichos salarios fue superior al propio costo de los alimentos y vestuario de primera necesidad"(30).

Mas, con la nueva coyuntura que ofreció la Segunda Guerra Mundial, se registra un viraje que marca un crecimiento alejamiento de los principios nacionalistas, populistas y redistributivos de la Revolución Mexicana.

Así, en un contexto en que los intereses y niveles de vida del pueblo iban siendo relegados mientras se propiciaba

(29) El Sr. Mario Suarez, Líder de la Confederación Obrera - Revolucionaria, señaló en una entrevista publicada en el *Día* Excelsior el 24 de Abril de 1973, que el salario mínimo - el cual debe de ser de por lo menos \$50.00 ya que el poder adquisitivo de la moneda ha perdido un 33% de su valor por el alza del costo de la vida), no se respeta más que en un 10% de la población trabajadora del país, y que si hay 7 millones de asalariados, sólo 3.5 millones están sindicalizados, de los cuales unicamente escapan a la explotación patronal el 30%.

(30) Guadalupe Rivera Marín, "El Movimiento Obrero", México: 50 años de Revolución, t. II, La vida Social, México, FCE, 1960 (sobretiro), p. 263.

el surgimiento de grupos económicos cada vez más poderosos, el movimiento obrero perdía a pasos agigantados su anterior organización y su poder de negociación, que al ser subordinado propició que la burguesía nacional fortaleciera cada vez más su organización en torno a la defensa de sus intereses.

En contraposición, la gran masa de la clase trabajadora no dispone de canales que le permitan una influencia directa en las decisiones políticas, ya que las organizaciones sindicales son raquíticas y se encuentran mediatizadas, tanto porque numerosos trabajadores quedan fuera de ellas, como porque las presiones de los subempleados debilitan las perspectivas de negociación, factores que entre otros, restan autonomía al movimiento obrero.

Se afirma en esta forma, la circunstancia de que gruesos sectores de la población económicamente activa no participen plenamente de las decisiones políticas, que sean fácil objeto de manipulación y que apenas tengan influencia en los mecanismos de redistribución del ingreso. Por lo que el problema de la desocupación disfrazada masiva, que implica el desperdicio de altos porcentajes de recursos humanos, presenta grandes diferencias y similitudes con la sobrepoblación relativa en el capitalismo original, y a la que Marx definió de la siguiente forma:

"Constituye el ejército industrial de reserva, un contingente disponible que pertenece al capital de un modo tan absoluto como si se crease y mantuviese a sus expensas. Le brinda el material humano, dispuesto siempre a ser explotado a medida que lo reclaman sus necesidades variables de explotación independiente, además de los límites que pueda oponer el aumento real de la población. A grandes rasgos, el movimiento general de los salarios se regula exclusivamente por las expansiones y contracciones del ejército industrial de reserva, que corresponden a las alternativas periódicas del ciclo industrial [31]".

La complejidad del tema implica un gran número de cuestiones de suma importancia, circunscribiendonos solo a

[31] Carlos Marx, "El Capital", México, FCE. t. I, pp. 535- y 539.

enfocar unos cuantos elementos útiles a nuestros fines.

Como se señaló al iniciar el capítulo segundo (p.51) el capitalismo que Marx contempla es un proceso en el cual se da un creciente desarrollo industrial fabril, el cual concentra gruesos núcleos de trabajadores en establecimientos de mayor tamaño, factor que aunado a la tecnificación del sector agropecuario, a las nuevas necesidades organizativas del trabajo, etcétera, traen consigo que las relaciones de producción se manifiesten preponderantemente dentro del régimen salarial, en el cual aparecen enfrentados, en relaciones directas de dominación-subordinación, los productores directos, separados de sus condiciones naturales de trabajo, y los no obreros, poseedores de los medios de producción.

Las condiciones en que se desenvuelve el régimen salarial en el liberalismo económico trae consigo una total indefensión del trabajador, ya que la acumulación de plusvalía provoca incrementos del capital que en parte se derivan hacia transformaciones técnicas que reducen el margen para la ocupación obrera, pero asimismo, posibilitan imponer a los ocupados un trabajo excesivo a cambio de bajos salarios gracias a las presiones que sobre el empleo ejercen los obreros parados.

En suma, Marx afirmaba que el capitalismo es un proceso en el cual, al mismo tiempo que se desarrollan sus potencialidades se entra en un camino sin salida a través de la agudización de sus contradicciones, que en lo que interesa señalar tiende a desembocar en el ensanchamiento del ámbito ya existente entre una clase poseedora, cada vez menor y más rica, y la clase desposeída cada vez más grande y miserable, para devenir, finalmente, en la sustitución del sistema por un modo de producción diferente, y ello, a consecuencia de la paulatina toma de conciencia del proletariado respecto a su situación y a su rebelión organizada.

Así, sin considerar los recursos por los cuales el capitalismo original ha logrado neutralizar los efectos arriba citados, observamos que en el capitalismo del subdesarrollo la sobrepoblación relativa presenta únicamente los rasgos negativos que caracterizaron a la primera, ya que el surgimiento del monopolismo en etapas incipientes de desarrollo, provoca que solo una parte de la mano de obra se incorpore al régimen salarial, ostentando los rasgos del pro-

letariado propiamente dicho, mientras que un enorme volumen de ella, representado en el subempleo masivo, no logra cristalizar en un estrato social definido, en virtud de que no llegan a consolidarse las bases materiales para que ello ocurra .

Por otra parte, dada su enorme magnitud, tampoco tiene el rol dinámico que correspondió a la de otros tiempos, pues sólo una parte de ella tiene posibilidad de participar en el juego de atracciones y repulsiones de la actividad económica moderna y en la apertura de nuevas ramas de producción, en tanto que el ejército restante espera en vano la campaña industrial que ha de incorporarlo y que nunca llega. Y esto, sin defecto de que el subempleo latente y evidente en todos los sectores de actividad presione sobre los salarios, ocasionando con ello, que los ingresos de los ya ocupados no se incrementen en una proporción justa a sus necesidades.

Finalmente, podemos decir que la existencia de grandes masas dispersas en las que campea la ignorancia, la pobreza, la frustración, etcétera, son el resultado de la forma peculiar del desenvolvimiento de las fuerzas productivas en nuestro país, cuya composición, relaciones y prácticas se encuentran influenciadas, en forma decisiva, por la manera en que se encuentran establecidos en la estructura económica y social los agentes de la producción; los cuales, al no observar la diversificación, integración y vigor autoexpansivo del capitalismo original, han desembocado en un lentísimo ensanchamiento de la oportunidad de empleo productivo, mientras que, por otra parte, la creciente concentración del ingreso en un grupo minoritario ha determinado una creciente semiproletarización que va agravando cada vez más la desigualdad ya existente.

CAPITULO CUARTO

POLITICAS APLICABLES AL PROBLEMA DEL EMPLEO EN MEXICO

"La coyuntura que vivimos nos obliga a replantear en algunos aspectos, la estrategia del desarrollo. Con urgencia requerimos empleos preferentemente en la industria, que absorban los excedentes de población, cada vez mayores, que gravitan en zonas rurales. La política de mano de obra deberá estimularse con un fuerte impulso a la redistribución del ingreso".

LIC. LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ

1.- El cambio estructural

Al examinar en los capítulos II y III de este trabajo la naturaleza del problema del empleo en nuestro país, llegamos a la conclusión de que tanto el desempleo como el subempleo son síntomas inequívocos de nuestro desequilibrado crecimiento económico, lo que nos pone a considerar de que el remedio debe buscarse mediante el fomento de un más rápido y equilibrado desarrollo en donde la política de empleo deba considerarse como parte esencial de sus objetivos generales.

Así pues, las metas en materia de empleo se basan no únicamente en la preocupación del aumento del producto per cápita, sino en un cambio esencialmente cualitativo que afecte la estructura del sistema de producción y la participación de los diferentes sectores que la integran, apreciándose entonces que es el cambio el concepto básico en el desarrollo económico, ya que los modelos de crecimiento que se han dado en un determinado momento histórico llegan a un nivel en el cual es necesario su modificación más acorde con las circunstancias imperantes.

Ello nos conduce al problema ya señalado al final del capítulo II de que el crecimiento nacional, a pesar de los avances obtenidos, se había mantenido fiel a un modelo que ofrecía ya claros signos de debilitamiento causado por el agotamiento parcial de las posibilidades iniciales de desarrollo; pues si la sustitución de importaciones ha sido el proceso mediante el cual nuestra nación inicia su transformación hacia una economía industrializada, este desarrollo para que sea equilibrado debe reunir ciertas características, entre las que destacan las siguientes:

- a) La medida en que la producción del Sector del Mercado Interno, represente una proporción creciente del P.N.B.
- b) El hecho de que la expansión del SMI, no es el mejor resultado ocasional del crecimiento del Sector del Mercado Externo.
- c) La especialización y reducción relativa del Sector de Subsistencia.

Advertimos de este modo, que nuestro crecimiento ha respondido a los dos primeros postulados según lo prueban las cifras que transcribimos a continuación, no sucediendo lo mismo con la especialización del sector de subsistencia, el cual continua propiamente estancado.

Porcentajes del PNB. representando el SME y el SMI (1)

| | 1948 | 1953 | 1958 | 1963 |
|-----|------|------|------|------|
| SME | 9.0 | 13.6 | 11.8 | 10.7 |
| SMI | 20.0 | 28.2 | 29.1 | 32.1 |

Ahora bien, analíticamente el desarrollo económico puede dividirse, para este efecto, en dos períodos fundamentales.

- a) Sustitución de importaciones de bienes de consumo, principalmente tejidos, alimentos y otros productos que no exigen gran escala de producción, abundante mano de obra calificada y amplias inversiones de capital.
- b) El período que es alcanzado cuando el proceso de sustitución de importaciones agote estas áreas más "faciles" y comiense a establecer industrias de bienes de producción y de bienes de consumo duraderos, que si necesitan de las características señaladas en el primer período.

(1) Fuente: Yearbook of National Account Statistics, 1965, - Paul Singer "Dinámica de la Población y Desarrollo" Siglo XXI Editores, 1971 p. 42.

La estructura de la tabla de importaciones, en su mayoría, nos muestra, que nuestro país hace ya algunos años - que alcanzó el final del primer periodo de desarrollo, - transformando en forma significativa la economía nacional y la relación entre las importaciones de bienes de consumo industrializados con las de bienes de capital (2), percibiéndose, no obstante lo expresado, que el desenvolvimiento del segundo periodo no ha conseguido una continuidad armónica debido a una serie de desequilibrios en la estructura socioeconómica nacional.

Ante el hecho innegable de que el progreso económico ha llegado a un punto crítico, el nuevo gobierno ha replanteado los lineamientos y objetivos generales de la política económica, integrando de hecho una nueva estrategia global de desarrollo destinada a impulsar al país hacia una nueva fase de su proceso de desenvolvimiento.

En este sentido, parece útil recordar que en nuestro país se encuentran dos sectores distintos, a saber, el sector tradicional y el sector moderno. El primero se caracteriza por una elevada proporción de mano de obra en relación con el capital y a veces también con la tierra, por un progreso tecnológico relativamente lento, por escasa o ninguna acumulación de capitales y por una baja productividad de año hombre. Por otra parte, el sector moderno comprende actividades agrícolas en gran escala, grandes industrias de transformación y medios financieros, caracterizándose, en relación con el anterior, por una elevada proporción de capitales en comparación con la mano de obra "progreso" tecnológico, productividad horas-hombre relativamente elevadas, etcétera.

Con base en lo hasta aquí mencionado, se comprende - que la esencia del desarrollo económico reside en la gradual sustitución del sector tradicional por el sector moderno y - en la constante expansión de este último, tanto en materia - de rendimiento como de empleo, a medida que transcurre el - tiempo.

(2) México solo dedicó 9.4% de su capacidad de importar, a la adquisición de bienes de consumo manufacturados en 1963. - *ibidem* p. 50.

Esto significa que el desarrollo, en las condiciones actuales, debe basarse principalmente en el fortalecimiento del mercado interno, lo cual comprende, en primer lugar, la constante especialización y reducción del sector de subsistencia por el proceso de profundizar la división del trabajo entre este y el SMI. ya que a medida que esto sucede una parte creciente de la producción agrícola se destinará al mercado, y al darse esto, entrañará otro factor de primer orden que es el que el SS. constituya una proporción importante del mercado para los productos del SMI. pues en la medida que aumente la parte comercializable del primero tendrá que crecer su absorción por mercancías del segundo, envolviéndose ambos en una división de trabajo cada vez más extensa.

Se aprecia entonces, que el factor clave consiste en una mayor transferencia de mano de obra del SS. al SMI, lo cual sólo será posible mediante una mayor diversificación y aumento en la producción que genere más posibilidades de empleo, y así estar en disposición de sentar bases firmes para la equilibrada prosecución de la segunda fase de la sustitución de importaciones, o sea la de crear economías de escala donde es indispensable contar con la disponibilidad de un amplio mercado interno, medido por la capacidad adquisitiva de la población, pues como se puede verificar en el cuadro que se incluye en seguida las ramas que menos dependen del tamaño del mercado son las que producen para el consumo directo, mientras las ramas que exigen amplio mercado son las que producen bienes intermedios y de inversión.

Cuadro 1

| Industria | Coefficiente |
|--|--------------|
| Metales básicos | 1.649 |
| Productos químicos, de carbón y petróleo | 1.395 |
| Tejidos | 1.329 |
| Productos metalúrgicos | 1.312 |
| Productos de caucho | 1.291 |
| Papel y productos de papel | 1.116 |
| Artes gráficas | 1.041 |
| Productos de madera | 1.030 |
| Productos minerales no metálicos | 1.014 |
| Ropa y calzado | 0.962 |
| Alimentos, bebidas y tabaco | 0.862 |
| Artículos de cuero | 0.857 |

FUENTES: PS, A Study of Industrial Growth, 1963.

Por último, estas medidas reeditarán mayores beneficios si el SME. se expande bajo condiciones favorables en el mercado mundial, ya que el aumento de exportaciones traerá consigo un equilibrio en las cuentas internacionales, que permita un mayor financiamiento en la compra de tecnología y maquinaria que aún no se produce en el país.

2.- Objetivos generales de la política del empleo

La evolución de nuestro país, como ha quedado demostrado en líneas anteriores, ha mostrado en general que el empleo productivo ha aumentado a un ritmo mucho menor que el del producto nacional, subsistiendo aun en periodos de crecimiento económico rápido un desempleo y un subempleo crónico.

Esto se ha debido a que los objetivos del empleo se habían considerado como un factor pasivo en el desarrollo económico o como un subproducto de los objetivos de expansión, por lo que los defectos de la planificación del empleo ponen de relieve la necesidad de conceder prioridad a la ocupación de mano de obra en la planificación del desarrollo y de formular una política adecuada para alcanzar este objetivo.

Por consiguiente, se estima que el problema del empleo, en general, sólo puede ofrecer soluciones desde dos puntos de vista:

A) Un crecimiento demográfico menor al de la tasa actual, la cual es una de las más altas del mundo, mediante una política dinámica de la población, cuyos efectos sobre la ocupación sólo se manifestaran a largo plazo; y (3)

B) Una utilización más productiva posible de la mano de obra, respondiendo esta política a dos razones fundamentales que son:

- i) El empleo más productivo (por ej. cavar canales de riego en lugar de vender chicles en las calles) trae como consecuencia un incremento del producto total y de que, siempre que se apliquen las medidas adecuadas para una elevación del nivel de in -

(3) Para algunos autores, entre ellos Paul Singer, las tasas demográficas altas reducen beneficios bajo ciertas condiciones por lo que las soluciones a este punto son muy controvertidas.

Ahora bien, en mi opinión, aunque estas políticas no impliquen por sí solas la solución del problema del empleo, deben ser tomadas muy en cuenta puesto que de seguir creciendo la población a la tasa que lo ha venido haciendo los problemas irán tornándose con el tiempo cada vez más complejos.

versiones y para su perfeccionamiento, puede conducir a una tasa más elevada de crecimiento económico, y éste es el objetivo en materia de desarrollo.

- ii) El empleo más productivo puede permitir que los trabajadores ganen mejor, asegurando así una distribución más amplia de los beneficios del desarrollo económico, evitando el sentimiento de frustración o de fracaso a que puede conducir el desempleo o el subempleo, y éste es el mejor objetivo en materia de bienestar social.

De lo anterior se deduce la necesidad de reconocer la conveniencia de políticas de esta naturaleza, surgiendo de inmediato una dificultad, que es la manera de aplicarlas por medio de programas eficaces de acción que se ajusten a las condiciones del país, para lo cual es preciso señalar una serie de principios, algunos de los cuales se describen brevemente a continuación:

En primer lugar, hay que determinar el grado conveniente en que pueden aplicarse métodos de producción con gran densidad de trabajo atendiendo a la necesidad de que el empleo de mano de obra no sea inferior al nivel requerido para una expansión óptima, pudiendo de esta manera utilizarse los recursos financieros para fines esenciales respecto de los cuales la substitución de capital por mano de obra resulta, técnicamente difícil o contraproducente desde un punto de vista económico.

En segundo lugar, puede ser necesario adoptar medidas para eliminar los obstáculos orgánicos que impiden la aplicación eficaz de métodos de producción con gran densidad de trabajo. Por ejemplo, en la agricultura, una utilización plena y más productiva de la mano de obra para aumentar la producción es a menudo difícil en razón de los regímenes de tenencia de la tierra o de la fragmentación parcelaria. Al respecto se puede mencionar el plan que se tiene para colectivizar, donde esto sea posible, los ejidos.

En tercer lugar, es apremiante la necesidad de que se constituyan rápidamente una base de conocimientos técnicos sobre los métodos de producción con gran densidad de mano de obra que puedan aplicarse inmediatamente al desarrollo de la agricultura, de la industria y la infraestructura y para fomentar la introducción de innovaciones técnicas adaptadas a las proporciones que corresponden a nuestros factores de pro

ducción. Claro ejemplo de ello es la labor que viene desempeñando el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

En cuarto lugar, deben establecerse programas y servicios nacionales eficaces de enseñanza y formación profesional, o sea, aquellas medidas destinadas a desarrollar las potencialidades del ser humano las cuales son necesarias para aumentar la eficacia productiva de cada individuo.

En quinto lugar, una función esencial en el desarrollo es la creación de un mercado del empleo, tendiente a encauzar la mano de obra hacia un trabajo productivo y hacer posible la redistribución de la fuerza de trabajo existente conforme a las nuevas necesidades, contribuyendo en esta forma a aliviar la miseria del trabajador como al desarrollo económico, evitando la muy considerable pérdida que implican las demoras innecesarias en cubrir las vacantes. Esta política debe ir asociada de manera muy estrecha con la señalada en el punto anterior como con la siguiente (4).

En sexto lugar, la búsqueda de medios para acrecentar la ocupación y luchar contra el desempleo debe comprender el análisis de todos los elementos que influyen en la situación del empleo. La seguridad social es uno de ellos, ya que según la concepción Beveridgeana está procura que el individuo reciba un ingreso que sea suficiente para proporcionar vida sana tanto a él como a su familia; ingreso que le impida caer en la miseria cuando por alguna razón no pueda trabajar y ganar dinero.

Esta idea no la podemos considerar aisladamente, sino que hay que observarla desde el punto de vista de que existe una interdependencia entre el desarrollo económico y las políticas de seguridad social que permiten sostener la idea de que tanto una como la otra se condicionan mutuamente, ya que la seguridad social depende de las posibilidades de producción y de los demás aspectos de la economía nacional en función del empleo de mano de obra y de los recursos humanos disponibles. Pero, a su vez, la seguridad social influye decisivamente sobre la economía la proporcionar los medios de-

(4) La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, cuenta con una Dirección encaminada a este fin.

vida necesarios a través de las prestaciones que otorga.

La Nueva Ley del Seguro Social nos muestra claramente como la institución que lleva a cabo sus postulados se ha entregado sin descanso a la búsqueda de soluciones inmediatas para los más urgentes problemas nacionales, introduciendo ajustes y reformas de acuerdo a las posibilidades efectivas de nuestro desarrollo, garantizando así su factibilidad, e instaurando los cauces jurídicos necesarios para su procesol evolutivo que tiene como meta, la configuración social de una nación donde se expresa el crecimiento económico con bienestar colectivo.

Finalmente, como la eficacia de la política del empleo depende de toda una serie de políticas económicas y sociales de carácter nacional e internacional, conviene que se tomen las disposiciones necesarias para que exista una coordinación adecuada entre ellas, examinando cuidadosamente los efectos que puedan tener ciertas medidas sobre el empleo, ya sea a corto o largo plazo. Para esto, es necesario que la población se percate claramente de que tales políticas son necesarias, siendo por lo tanto un factor determinante en la planificación de ellas el grado de popularidad de las mismas y para lo cual deben ser consultadas tanto las organizaciones de obreros y campesinos como la de los empresarios. A principios del presente sexenio se creó la Comisión Nacional Tripartita, compuesta por representantes del sector estatal, obrero y empresarial, avocándose desde su inicio al estudio de diversos problemas, como lo es actualmente el de la semana de cuarenta horas.

- Necesidad de un elevado nivel de inversiones

Al principio del presente apartado mencionábamos en el punto B, inciso i (pag.231) que las exigencias básicas de una política orientada en este sentido se cifran en la elevación del nivel de inversiones, ya que cuanto más elevado sea éste, más fácil resultará disponer de capital para un número mayor de trabajadores, sin comprometer el incremento de capital por trabajador necesario para conseguir un aumento en la productividad de la mano de obra.

Esta política debe prestar la debida atención a la necesidad de conseguir altos índices de desarrollo, mediante la exploración de todas las oportunidades de incremento del volumen de empleo absorbido a un determinado nivel de inversiones, para lo cual será preciso poner el presupuesto de inversiones (públicas y privadas) en armonía con los objetivos

de creación de empleos, por medio de la aplicación a cada sector de la relación capital-mano de obra más adecuada para el mismo. En otras palabras si se desean alcanzar las metas del empleo, la única solución consiste en un incremento de la inversión pública planificada y de la inversión privada proyectada.

- El capital extranjero, su necesidad y normatividad

En nuestro país, al igual que en todas las áreas subdesarrolladas, como se ha expresado en el capítulo II, (5) - la injusta distribución del ingreso nacional, que permite que los estratos mayoritarios consuman toda su renta y no puedan ahorrar con el fin de invertir y que las capas más elevadas respondan a patrones de lujo excesivo ocasionando que no puedan dirigir a la capitalización adecuados volúmenes de la misma, son algunos de los hechos que han contribuido a que la inversión extranjera tienda a atenuar los efectos negativos de la balanza de pagos debido a la baja tasa de formación de capital (6).

Al decir de Leopoldo Solís (7), de persistir la relación tradicional ahorro-ingreso no se poseerá en el decenio de los setentas el capital suficiente para alcanzar una tasa anual de crecimiento del 6%, y en 1980 el déficit será de 7,200 millones de dólares.

He pues aquí, el porque se contempla a la inversión extranjera como el medio que permite subsanar las carencias en el ramo de la capitalización, no limitándose sólo a ellos sus efectos positivos, sino que el capital foráneo es una de las formas de aprovechar las ventajas que ofrece la economía internacional, y a las cuales no podemos contestar con una autarquía económica pues cubriría solo el propósito inconfesado de propiciar un mero traslado a otra esfera de dependencia.

(5) Ver pp. 93, 97 y 106 del presente trabajo.

(6) Armando Herreras, "Fundamentos para la Historia del Pensamiento Económico", Ed. Limusa-Wiley S.A. 1a. ed. 1972 p. 323.

(7) "La Realidad Económica Mexicana: Retrovisión y Perspectivas", Siglo XXI, México, 1970, p. 271.

De esta forma las corrientes de capital y tecnología de las naciones más evolucionadas pueden ser instrumentos significativos de promoción económica, si la realidad no nos mostrara (pags. 71, 85, 90 y 95 del presente trabajo) que son las empresas transnacionales las que transgreden leyes, actúan en su propio beneficio e intervienen en los asuntos internos de las naciones receptoras.

Así, de no ajustarse la inversión extranjera a los intereses legítimos y a los propósitos nacionales, que cada uno se haya fijado, esta deformara las leyes del mercado (8) y se conferira ventajas considerables, distorsionando la vida económico-social de la nación receptora.

Ante tales hechos, el Ejecutivo Federal propuso en la Tercera Reunión de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, la adopción de una Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados cuyo objeto es, precisamente, asegurar la autodeterminación económica de los países en proceso de evolución y establecer un compromiso universal para que las relaciones económicas sean regidas por normas de cooperación y justicia.

En el ámbito nacional, México ha reiterado su decisión inquebrantable en el sentido de que, a pesar de lo imperiosa que pudiera ser la necesidad de recursos financieros y tecnológicos del exterior, nunca habrá de colocar el patrimonio ni el futuro de la nación a merced de intereses de los **extranjeros**, modificando su orientación de manera cada vez menos indiscriminada, y estableciendo criterios diferentes a la simple relación costo-beneficio que caracteriza el funcionamiento de las compañías transnacionales.

Consecuente con esta actitud, el Estado mexicano ha cambiado las "reglas del juego", dictando para ello una ley-intitulada " LEY PARA PROMOVER LA INVERSION MEXICANA Y REGULAR LA INVERSION EXTRANJERA, expedida en la residencia del -

(8) En el *Diario Excelsior* de fecha 13 de agosto de 1973, la ONU recomendó el control legal y fiscal de las corporaciones transnacionales, para evitar que éstas provoquen crisis monetarias, vulneren las soberanías de los Estados o se conviertan en obstáculos al desarrollo de los países pobres.

Poder Ejecutivo el 26 de Febrero de 1973 (9), la cual plasma en un cuerpo normativo una visión amplia de las condiciones y los límites a que está sujeta la inversión extranjera en nuestro país, y por otro lado tiende a promover y a fortalecer la empresa mexicana como unidad productiva que, dentro de un régimen de economía mixta, sea garantía de un crecimiento autosostenido.

Para este efecto se han creado durante la actual-administración estímulos de carácter fiscal, establecido tasas diferenciales de crédito, como instituido nuevos instrumentos crediticios o fondos como el de Fomento Industrial, medidas todas ellas, encaminadas a aumentar la tasa de formación de capital que permita un nivel más elevado de inversiones con el cual se pueda conseguir un aumento en el volumen de mano de obra empleada y en su productividad.

-El tipo de inversión adecuado: composición del producto y elección de técnicas apropiadas

Las medidas analizadas con anterioridad, sólo serán efectivas si las inversiones se utilizan en la forma más ventajosa posible, o sea, que se emprenda la producción de bienes y servicios utilizando, como quedo de manifiesto en líneas anteriores, técnicas adecuadas para el ahorro de capital y el empleo de grandes contingentes de mano de obra.

Maş hay que manifestar, que las políticas encaminadas a este fin no deben tener sólo en cuenta la necesidad de crear más empleos inmediatamente, es decir, buscando siempre una relación mayor entre la mano de obra y el capital, sino que principalmente debe buscarse la relación producción-capital más elevada. Si en una técnica determinada que requiere el empleo intensivo de mano de obra, esto es, una técnica en que la relación mano de obra-capital es elevada, la relación producción-capital es más baja que en otra que requiere menos mano de obra, su adopción creará más empleos pero con ella se obtendrá menos producto de un capital escaso, y para el desarrollo económico sería preferible adoptar la que requiere menos mano de obra, y más aún si se

(9) La presente ley fue publicada en el Diario Oficial el 9 de Marzo de 1973.

recuerda que desde el punto de vista económico en general - lo lógico es que a la larga el máximo de producción permita mantener el máximo de empleo.

Sin embargo, se tiene la reserva de que el precio - que nuestra generación haya de pagar para que las generaciones siguientes disfruten de una relativa abundancia puede - consistir en sacrificios y en tener que soportar una más - inequitativa distribución de los ingresos, lo que constituiría un precio excesivo; además, de que si es preciso importar la maquinaria y el equipo que exige la técnica de inversión intensiva de capital y las divisas son escasas, y en - cambio el capital físico que exige la técnica de empleo más intensivo de mano de obra puede constituirse con la mano de obra disponible en el país y materiales que escasean menos, es evidentemente más razonable adoptar esta última aunque - parezca inferior la relación entre la producción y el capital.

Como se advierte, existe siempre una posibilidad de conflicto entre los objetivos tendientes a alcanzar, o un - elevado desarrollo o un incremento del empleo el cual se podría subsanar si se contaran con datos concretos que nos informaran con respecto a las relaciones entre el capital y - la mano de obra y entre el capital y la producción que en - trañan las diferentes técnicas que pueden adoptarse en cada industria manufacturera y en otras actividades económicas, - así como las diferencias en costos de producción por unidad también correspondientes a las distintas técnicas según el nivel de salarios y el tipo de interés (10), pudiéndose evaluar con dichos datos las ventajas y los inconvenientes de cada técnica en relación con el objeto que se persiga, subsanando en esta forma las graves contradicciones entre los objetivos del empleo, de la producción y el desarrollo que se dan en numerosos establecimientos por consideraciones de prestigio o modernismo.

Es necesario por lo tanto, poner la mayor atención - en determinar cuales ramas son susceptibles de hacer uso de un mayor volumen optimo de productos de capital y cuales - son aquellas en que la utilización mas intensiva de mano de obra es económica y socialmente aconsejable.

(10) Véase "Política de Inversiones en los Países Subdesarollados", Revista Internacional del Trabajo (O.I.T.) Ginebra, Vol. LVII, num. 5, mayo de 1958, pp. 460-462.

En este orden de ideas, tenemos que entre las primeras destacan, de una manera muy particular, algunos sectores que producen bienes de exportación, donde se requiere una elevada tecnología que haga competitiva nuestra producción en el extranjero, contándose entre ellas también las que se dirigen a crear productos de capital, que implican a la vez procesos estratégicos esenciales para el desarrollo económico, es decir, productos con importantes "efectos de conexión", que pueden estimular el nacimiento de otras industrias destinadas a suministrar a las primeras las materias primas, los productos intermedios o los combustibles que aquéllas precisan, así como a utilizar los productos finales de las mismas (11), mas considerando el hecho de que estos efectos "en cadena" son sumamente complejos, teniendo a veces consecuencias negativas, como que el crecimiento de una empresa de este tipo pueda dar origen a una disminución de la producción y del empleo en industrias competidoras, o que al pensar en una producción en gran escala no se vislumbre que la técnica utilizada para atender a las necesidades de un mercado ya constituido, se vea desplazada por técnicas más mecanizadas, provocándose con ello procesos contradictorios, basados por una parte en que un gran contingente de las personas anteriormente empleadas se vean despedidas y que por el otro no haya un proceso tendiente a constituir nuevos mercados, los cuales, en gran medida, son función del tamaño, capacidad y disponibilidad del sector del mercado interno (12). Por lo que si se quiere elaborar una política práctica en este sentido, es necesario conocer y calcular, en conjunto todas sus repercusiones.

Con respecto a los proyectos que admiten una mayor ocupación, las posibilidades son bastante amplias, apuntándose a continuación, y en forma escueta, algunas de ellas.

No es aventurado afirmar que varias de las actividades que utilizan mucha mano de obra se han descuidado en México, aunque en descargo de ello podemos decir que en fechas recientes se han apoyado decididamente.

(11) A. O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development* New Haven, Yale University Press, 1958.

(12) Véase, Chenery, H.B., "Patterns of Industrial Growth", en *American Economic Review*, sept. 1960, p. 615, 646.

El turismo, por ejemplo, tiene grandes posibilidades y así lo manifiesta una publicación del Hudson Institute (13), donde se pronostica que de aquí al año 2,000 la industria turística mundial se multiplicará, en tamaño, por un factor de 100; y encontrándose México estupendamente ubicado, además de sus incontables atractivos naturales y culturales, sería un desperdicio no aprovecharlos pudiendo ser un pivote central del futuro desarrollo económico del país (14).

Otro punto al cual es decisivo avocarse es la pesca, pues nuestro potencial permite una actividad de muy alta prioridad, no sólo porque genera volúmenes importantes de ocupación productiva, sino porque también proporciona divisas, debiendo por lo tanto alentarla como a las industrias que de ellas derivan, como son: La fabricación de barcos, la alimenticia, etcétera (15).

De importancia también es señalar aquellas ramas como la silvicultura y minería que tienen un altísimo potencial de absorción de trabajadores, ya que cada millón de pesos invertido en la fabricación de muebles se traduce en 62 personas ocupadas, en los productos de madera y corcho, la misma inversión ocuparía 44 personas y en los aserraderos y talleres de madera 36. Algo semejante sucede en la extracción de carbón y grafito, ya que aquí el índice de ocupación es de 27 personas; en la extracción y beneficio de minerales metálicos, 24; en productos de arcilla para la construcción 29; en extracción de piedra, arena, grava y ar

(13) Dato expuesto por el Sr. Manuel Espinosa Yglesias, en la Primera Confrontación sobre Problemas Económicos celebrada en Palacio Nacional el 7 de Mayo de 1971. Serie Documentos 1 S.P. p. 22.

(14) A este respecto hay que mencionar la encomiable labor que realiza INFRATUR, dependencia del Banco de México S.A. y que ha desarrollado programas como el de Cancún y Zihuatanejo, además del fideicomiso especial para Bahía de Bandejas, en Jalisco y Nayarit.

(15) En este renglón, la Subsecretaría de Pesca, dependiente de la S.I.C., es la encargada de coordinar esfuerzos a fin de lograr una mayor explotación de nuestros recursos marítimos.

cilla, 19 (16), revelandonos tales cifras por si mismas la importancia de tales actividades.

Las maquiladoras son otro factor de tomarse en cuenta, ya que constituyen un valiosísimo instrumento para combatir el desempleo, pues según datos de 1970, el número de empresas autorizadas se elevaba a 175, empleando trabajadores que a esa fecha sobrepasaban los 25,000. En este punto hay que manifestar, en concordancia con los lineamientos trazados por el Presidente de la República, que las maquiladoras deben propiciarse no solamente en la frontera sino también que sus beneficios se distribuyan dentro del país, especialmente en los puertos por las magnificas condiciones que estos ofrecen, así como que se consuman una mayor cantidad de insumos nacionales (17).

Por último hay que apuntar el hecho de que la elección de procedimientos donde las técnicas teóricamente posibles para el empleo de grandes contingentes de mano de obra serán más justificadas ahí donde la calidad del producto, no constituya relativamente, un factor de primordial importancia; ahí donde los costes que implica el traslado de trabajadores al lugar de trabajo son bajos; ahí donde las técnicas puedan modificarse con suma facilidad cuando resultan inadecuadas, y especialmente ahí, donde por implicar aportaciones de capital pequeñas o a corto plazo no prejuzgan de la elección de las técnicas futuras en la eventualidad de que la mano de obra se haga más escasa. Estas condiciones pueden quedar satisfechas con toda seguridad en obras tales como la construcción de presas, carreteras y viviendas (18) y en la producción de diversos bienes de consumo de primera necesidad.

-Reducción de la demanda de los consumidores y medidas tendientes a este fin

Suele alegarse, como observamos al inicio del apartado

(16) Datos proporcionados por el Sr. Manuel Espinosa Vglessias, op. cit. p. 119.

(17) Consultar a este respecto el Decreto del 17 de Marzo de 1971.

(18) Véase páginas 14 a 17 en el capítulo primero del presente trabajo.

do anterior; que las técnicas que operan con un gran volumen de ocupación pueden implicar el empleo de un contingente tan considerable de mano de obra de baja productividad que el excedente resultante, una vez abonados los salarios, puede ser inferior al que se obtendría adoptando otras técnicas diferentes.

Esta consideración nos plantea la idea de que a menos que el aumento del empleo de por resultado el aumento de producción, no será más que una forma de asistencia social, lo cual sólo se justifica por el hecho de que es la mejor forma de prestación que puede permitirse la colectividad.

Por lo tanto, es importante determinar si el Estado debe emplear mas mano de obra de lo que es económicamente ventajoso a los niveles existentes de productividad y de salarios, y tratar, mediante impuestos y subsidios, de que las empresas privadas también la empleen en esas condiciones, lo cual supondrá subvencionar el empleo en cierta manera.

En estos casos, la base económica para la expansión del empleo está en que el mayor empleo debe hacer aumentar la producción. Esto aceleraría el desarrollo económico, a menos que:

- a) los trabajadores recientemente empleados ganen y consuman más de lo que producen, y
- b) parte de ese consumo suyo superior a su producción sea a costa de las inversiones.

De tal forma, es importante determinar si se pueden hallar medios para subvencionar el empleo, no a costa de las inversiones sino a costa del consumo de otras personas.

Si pueden hallarse esos medios, el desempleo de quienes pueden hacer una contribución positiva a la producción, aunque esa contribución sea inferior a sus salarios, no sólo es socialmente perjudicial, sino además económicamente injustificado.

Ahora bien, dado que es el consumo lo que debe restringirse es necesario adoptar medidas realistas, tanto de su oportunidad como de sus posibilidades de aplicación, destinadas a restringir la expansión de la demanda total de los consumidores mediante una transferencia parcial de la misma de las personas que ya formaban parte de la fuerza de trabajo, algunas de las cuales no necesitan tan urgentemente

consumir más que antes especialmente en gastos no esenciales que constituyen una parte bastante considerable del total, a las personas recientemente empleadas (19).

De no ser así, todo intento por elevar en proporción considerable el nivel de las inversiones al mismo tiempo - que se permite una expansión ilimitada e incontrolada de la demanda de bienes de consumo, procedente tanto de los trabajadores recientemente empleados como de los que ya trabajan anteriormente no trae otra consecuencia que la de una intensa presión inflacionista (20) que afecta primordialmente a los grupos sociales que perciben ingresos monetarios - relativamente fijos, además de que el mecanismo de la inflación tiene tendencia a producir efectos de carácter cumulative, llegando a retrasar el desarrollo económico debido a que desvía la inversión hacia los negocios de tipo especulativo.

Por consiguiente, si lo que se quiere es satisfacer este incremento de la demanda sin originar presiones inflacionistas, será preciso incrementar la oferta de bienes de consumo en la medida correspondiente al referido incremento de la demanda, o sea, que un factor esencial en todo el proceso lo constituye la elasticidad de la oferta de bienes de consumo.

Claro está, que no cualquier política de redistribución del consumo sería igualmente aceptable, por ejemplo, - la aplicación de una rigurosa política monetaria (21) podrá

(19) Uno de los objetivos a que aspira todo programa en materia de empleo no es otro que el incremento del consumo de las personas que se hallaban en situación de subempleo o desempleo.

(20) Ver al respecto el capítulo I pag. 26.

(21) Ver al respecto, en el capítulo I, páginas 18 y 19, en donde se aprecia que estas medidas son más perjudiciales - cuando se llevan a cabo de una manera general, pero cuando se actúa por otros medios produce efectos favorables, como es el caso de la reducción de las reservas legales que se les exige a los bancos comerciales (Vease págs. 133 y 134 - en el capítulo II).

facilitar, en un principio, una elevación del nivel de consumo de las personas recientemente empleadas, sin provocar inflación, pero todo ello gracias a la restricción de la inversión privada, es decir, de hecho retrasando el desarrollo económico y en último término reduciendo el nivel del empleo en el sector privado, por lo que es preciso disponer de medidas tales como el fomento del ahorro voluntario; una adecuada política fiscal (22) que por un lado graven en mayor proporción los ingresos más elevados procedentes de beneficios, rentas, intereses, y principalmente en aquellos sectores e industrias dedicados a la producción de artículos de lujo (23), y por el otro autorizando un elevado porcentaje de amortización como estimulante de la inversión que emplee las técnicas de producción más favorables a la utilización de grandes contingentes de mano de obra (24) y protegiendo las técnicas tradicionales estableciendo impuestos sobre las ventas de productos obtenidos utilizando técnicas correspondientes a un grado de mecanización más elevado (25); una política de comercio exterior (26) y la relativa a los precios y salarios.

En relación a esta última se aprecia en primer término la existencia de desniveles y desequilibrios, en cuanto a las percepciones en el sector tradicional, principalmente rural, y el sector moderno.

(22) *Vease pags. 19, 20 y 21 en el capítulo I.*

(23) *Con respecto a este punto se han adoptado diversas reformas impositivas tendientes a corregir desviaciones tributarias y tratos discriminatorios que debilitaban el sistema fiscal y a ampliar la base impositiva. (Vease paginas 166-168 de este trabajo).*

(24) *Vease en el capítulo I, p. 21.*

(25) *Con ello no se quiere en modo alguno dar a entender que es conveniente proteger a las técnicas tradicionales por tiempo indefinido, salvo las de carácter folclórico, sino lo que se pretende es que el ritmo de desplazamiento de la mano de obra de las ocupaciones en que anteriormente se hallaba fijada sea tan rápido que deje irremediablemente atrás el ritmo de reabsorción de esa mano de obra en una actividad productiva efectivamente posible de acuerdo con las circunstancias de la región.*

(26) *Ibidem, p. 28. Al respecto el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, creado por iniciativa presidencial el 29 de Dic. de 1970, lleva a cabo una magnífica labor promotora y coordinadora de tan importante renglón de nuestra economía.*

Los asalariados de este último sector se caracterizan por un nivel relativamente elevado y siempre creciente de especialización y productividad que les otorga una posición privilegiada dentro de la esfera laboral en lo que concierne a la distribución de la renta a lo largo del proceso de desarrollo económico, sin que ello nos haga olvidar que tal posición se ve a menudo contrarrestada y hasta anulada por el sector empresarial, como tampoco el hecho de que entre los trabajadores que efectúan con regularidad un trabajo dentro del sector moderno se dan situaciones de extrema pobreza (27).

Mientras tanto, la mano de obra que se halla vinculada al sector tradicional presenta bajos niveles de productividad y de ingresos, sin poder aspirar a la obtención de puestos en el sector moderno debido a la incapacidad de este para absorberlos, como a la escasez de facilidades de formación profesional y de especialización, lo cual no constituye sino uno de los rasgos característicos de una economía insuficientemente desarrollada pero en proceso de desarrollo, así como un elemento importante de la estructura "dual" ya descrita en el segundo capítulo de este trabajo.

De este modo los aumentos más considerables en salarios se dan ahí donde predomina un alto grado de mecanización debido en gran parte a que cualquier interrupción en el trabajo por una huelga puede traer considerables pérdidas para la empresa, con lo que el poder de los sindicatos es mayor.

Del mismo modo, las empresas del Estado, de las que se espera un comportamiento no menos satisfactorio, se ven con frecuencia obligadas, por presiones de carácter político, a elevar los salarios a un ritmo más rápido que el del incremento de la productividad; todo lo cual ocasiona ciertos efectos perjudiciales, como que los empresarios se decidan por determinadas técnicas que les permitan ahorrar mano de obra; que el sector público reduzca sus recursos presupuestarios; que los costes del sector moderno impidan que los precios de los productos industriales desciendan, con sus análogas consecuencias y que la existencia de un gran desnivel entre los ingresos del sector moderno y del sector tradicional tiendan a incrementar el fenómeno de que un número

(27) En el capítulo III, páginas 194 y siguientes se pueden encontrar ejemplos al respecto.

ro cada día mayor de personas en el sector moderno, sin que este pueda llegar a absorberlos, por ser aún relativamente lento el ritmo de expansión.

Teniendo en cuenta estas perspectivas se podría argumentar que una de las recomendaciones que se podía tomar para distribuir el consumo sería, en teoría, el de rebajar los salarios y que se ejerciera más moderación en las reivindicaciones (28). Pero tomando en cuenta que, por una parte, los salarios considerados como ingreso familiar no son suficientes, en su mayoría, para satisfacer siquiera las necesidades más urgentes, restringiéndose así el consumo y por ende la demanda de ciertos artículos esenciales e intermedios y que por la otra, debido a esta insuficiencia de demanda muchas empresas tengan que trabajar a un ritmo menor que su capacidad instalada (ver pag. 240 en este mismo capítulo), además de las altas tasas de plusvalía en el sector privado (Véase el capítulo II, pp. 219 y 220), lo adecuado es que las medidas tiendan a elevar el nivel de producción y diversificación de ciertos artículos clave, mediante su fomento (tasas más altas de amortización, créditos favorables, cambios en los sistemas de producción, etc). a la vez que se toman prevenciones para impedir el alza desmesurada en el costo de la vida, mediante la regulación directa de los precios (29), que podrá abarcar a algunos productos básicos del sector moderno, si el caso lo amerita.

Otras medidas pueden consistir, en relación con esto último, en mejorar los procedimientos utilizados para la distribución, en especial de alimentos (29), de modo que los productos no queden a merced de una red de intermediarios que monopolizan el mercado, así como recurrir en mayor medida al ahorro forzoso, del cual ya se habló siendo clara muestra de ello el aumento de las cotizaciones en los regímenes de seguridad social (30) y, ajustar el gasto público, orientándolo hacia actividades inmediatamente productivas y limitando su financiamiento estrictamente a las posibilidades no

(28) Véase, capítulo I, pp. 27 y 28.

(29) El Presidente dió a conocer el 26 de Julio de 1973, a través de los diarios un plan destinado a combatir la inflación, y en el cual se encuentran plasmadas varias ideas de relevante importancia en relación con este escabroso tema.

(30) Véase en el cap. I. p. 20, 3er. párrafo.

inflacionarias (29).

Por último, sólo señalaremos que la redistribución del consumo no constituye en modo alguno, por sí mismo, la finalidad primordial de los gobiernos a la hora de trazar sus planes y su política en materia de empleo y de desarrollo económico, sino que se trata de un medio utilizado para alcanzar un fin, o, si se quiere, de una condición necesaria para lograr un incremento rápido de la inversión y el empleo evitando la inflación (31), que exige una gran eficacia técnica y administrativa, así como un diálogo franco y sincero entre los diversos sectores sociales y el gobierno.

(31) Por lo que no estamos de acuerdo con lo señalado en el último párrafo de la pag. 28, cap. I, lo cual como ya mencionamos se refiere a cuestiones generales, principalmente de una economía desarrollada.

3.- Objetivos específicos de la política del empleo por sectores de actividad

Dentro del marco de la política del empleo, como en el de cualquier otra política, los programas obedecen a dos directrices fundamentales; una de orden general y otra de índole específica.

Tal división halla su fundamento en un principio de racionalidad administrativa, o sea, que primero se planean un conjunto de medidas encaminadas a hacer posible un objetivo dado, en este caso el pleno empleo. Pero en virtud de que las circunstancias que concurren a este logro son de muy variada naturaleza el plan general tendrá que ser adaptado a las diferencias estructurales que se manifiestan en forma de una disparidad entre los ritmos de expansión de cada una de las regiones del país y de cada uno de los sectores de actividad económica.

Dentro de este planteamiento, y habiendo ya señalado someramente algunos puntos de carácter general, pasaremos en seguida, como se ha hecho en los dos capítulos anteriores, a formular una serie de medidas particulares a cada sector de actividad.

A) Promoción del empleo en el sector rural

Del análisis del inciso anterior se infiere el hecho de que cuanto mayor sea el volumen del empleo adicional creado con una política determinada que tenga en cuenta la redistribución del consumo mayor será el incremento de la demanda de esta categoría de bienes; por lo que la elasticidad de su oferta dependerá en gran medida de la respuesta de la producción agrícola al incremento de la demanda. Por consiguiente, la rapidez con que podrá incrementarse el empleo sin inflación ni distorsión del sistema económico se halla estrechamente vinculado al modo en que el sector agrícola participe en el proceso de desarrollo económico.

Esta perspectiva, como se apuntó anteriormente (32), encuentra una serie de obstáculos, que si se jerarquizan tendríamos que considerar que uno de los más importantes es el de la subocupación rural, entendiéndose por ello

... una situación económica y social en la que, en relación con las normas técnicas posibles, hay una utilización parcial e involuntaria de la mano de obra disponible, que no encuentra empleo y se ve obligada a utilizarse en otras actividades que no son las de su especialización, por baja que esta sea, y que por lo menos le permiten subsistir con o sin remuneración (33).

Tenemos así, que los subocupados agrícolas son con su fuerza de trabajo el recurso productivo más abundante y, en la medida en que en una situación determinada se emplee totalmente, se estará logrando el máximo de producción posible independientemente de si su productividad es alta o baja, y más si consideramos el hecho de que cualquier manera consumen, por reducido que este sea, por lo que en la proporción que sea desperdiciada se convertirá en carga y barrera para el futuro desarrollo.

- Actividades encaminadas a desarrollar el medio rural

Como se aprecia el desarrollo rural puede aportar una importante contribución a la estrategia del empleo (34). Para ello, dicho desarrollo debe concebirse principalmente para la utilización productiva de la mano de obra subempleada y el aumento de la productividad y de los ingresos de los sectores más pobres de la comunidad rural.

De esta consideración fundamental se desprenden varios puntos importantes que pueden apuntar ciertas orientaciones para seleccionar los criterios aplicables al desarrollo agrícola.

(32) Ver página 189 y siguientes del presente trabajo.

(33) Bonilla Sanchez Arturo, "Un Problema que se Agrava, La Subocupación Rural, Neolatifundismo y Explotación". Edit. Nuestro Tiempo, 2a ed. 1971, pp. 127 y 128.

(34) El desarrollo agrícola no puede observarse independientemente, sino en el conjunto de los problemas estructurales ligados a la dinámica económica de México. Ver el último apartado de las medidas respectivas al sector rural.

En primer lugar hay que considerar que el desarrollo agrícola por sí mismo no aporta necesariamente grandes ventajas a los miembros subempleados y más pobres de las comunidades rurales. Ej. la sola incrementación de la minoría privilegiada de agricultores.

En segundo lugar, el desarrollo rural ha de referirse a muchas más cuestiones que a la sola producción agrícola, ya que es preciso adoptar, entre otras, medidas para conseguir la mayor diversificación de las actividades económicas y particularmente el aumento de las actividades de elaboración y manufactura de bienes en las zonas rurales, y para desarrollar diversos servicios sociales y recreativos esenciales a fin de mejorar la vida rural, particularmente en los ámbitos de la enseñanza, la higiene y la vivienda. Sólo mediante una acción simultánea y general en diversos sentidos tendrá el desarrollo rural efectos suficientes sobre el subempleo y el éxodo rural de la generación joven.

En tercer lugar, para desplegar actividades de desarrollo rural, es necesario contar en gran medida con la iniciativa de la población local y con la utilización de los recursos humanos disponibles en la región, empleando el escaso capital en el mejor grado económicamente factible.

En cuarto lugar, la aplicación efectiva de tales medidas frecuentemente suponen ciertas reformas de carácter orgánico que modifiquen instituciones rurales tradicionales; entre otras podemos mencionar, la expansión de los servicios de divulgación, ampliación de las facilidades de crédito, desarrollo de mejores servicios de comercialización, promoción de las organizaciones colectivas y cooperativas, etcétera.

En quinto lugar, son de importancia las medidas destinadas a formar personal competente para los servicios de divulgación, la administración agrícola y los centros experimentales y de investigación. (Ver el inciso cuarto de este capítulo).

Por último es evidente que los programas de desarrollo local deben de estar integrados en un plan de desarrollo nacional por medio de una coordinación rigurosa de planificación, en donde los organismos e instituciones locales planifiquen en conjunto los proyectos y organicen la participa -

ción activa de la población en su ejecución (35), atendiendo principalmente a la mayor utilización posible de los recursos locales financieros y materiales, además de la fuerza de trabajo en la región; con una reducción progresiva de la dependencia respecto a la asistencia del gobierno; a la ampliación gradual del ámbito de aplicación de los programas de desarrollo local para abarcar mayores zonas geográficas con el fin de permitir que los núcleos cercanos de población lleguen a constituir centros cada vez más importantes de nuevas actividades económicas, y la evaluación adecuada de la fuerza de trabajo local para su utilización efectiva en los proyectos de desarrollo.

Por lo tanto, y conforme a estas líneas, se percibe que para la ejecución de un programa de desarrollo rural son necesarias medidas de tres clases, de reforma orgánica; de estímulo y de orden técnico las cuales se pueden resumir en lo siguiente:

- a) la organización de proyectos locales de equipo, especialmente de aquellos que provoquen un rápido aumento de la producción agrícola, tales como pequeñas y medianas obras de riego y de avenamiento instalaciones para almacenamiento, carreteras secundarias, y el desarrollo de los transportes locales;
- b) la bonificación de tierras y colonización;
- c) los métodos de cultivo que requieran un empleo más intensivo de mano de obra, la expansión de la ganadería y la diversificación de la producción agrícola;
- d) el desarrollo de otras actividades productivas, tales como la silvicultura y la pesca;
- e) el desarrollo de pequeñas industrias y de una artesanía viable en las zonas rurales, tales como las destinadas a la elaboración de productos agrícolas y a la manufactura de bienes sencillos de consumo y de producción necesarios en la zona;
- f) la promoción de servicios sociales rurales tales como los de educación, vivienda y seguridad social.

(35) Para esto será necesario erradicar ciertas lacras y prejuicios institucionales, como el caciquismo, la apatía, etc. Ver pp. 147 y 149.

- reformas organicas

El cambio orgánico fundamental que una nación puede llevar a cabo es, la Reforma Agraria. México, como país eminentemente revolucionario, tiene en el movimiento de 1910 una de las mejores armas para el cambio social; su Constitución de 1917 y, de manera principalísima, sus artículos 123 y 27 constitucionales.

Con base en este último, se establecieron los fundamentos para la radical medida de transformación de la tenencia de la tierra como instrumento necesario para el desarrollo económico de la mayoría campesina, pero, debido a un cambio en el contexto de las condiciones externas e internas, la política agraria sufrió un viraje, que implicó, en cierta forma, la reafirmación de una de las más grandes lácras institucionales; el neolatifundismo.

El gobierno que actualmente nos rige, en consonancia con las ideas de los Constituyentes de Queretaro y con la realidad económico-social de nuestro país se ha entregado a la tarea de corregir las desviaciones sufridas en la Reforma Agraria durante su proceso, tomando, principalmente en cuenta, que en una situación en que la tierra esta distribuida de manera desigual (36), nada impide que la presión demográfica se haga sentir en forma también desigual sobre el area cultivable.

Esto se traduce, en sentido económico, en la sobreintensificación de las actividades en las explotaciones más pequeñas, mientras muy grandes superficies son cultivadas extensivamente o no lo son del todo, agravando el desempleo (disfrazado o no) y fortaleciendo el dominio de los grandes propietarios, cuya hegemonía social y política se basa en la existencia de un sistema social que se apoya en la dependencia del trabajador, asegurada por la existencia del desempleo rural.

Analícemos lo anterior más detenidamente, relacionandolo en razón de la creación de excedentes agrícolas en el-

(36) Ver pags. 125 a 129 en el capítulo II.

sos bajo la forma de divisas y el no aprovechamiento del recurso más abundante; la mano de obra.

En otras palabras, la intensificación del cultivo agrícola sin su concomitante mecanización provoca cierta baja en la productividad del trabajo, de manera que la producción de un excedente alimenticio creciente, requiere de un aumento más que proporcional del tiempo de trabajo dedicado a la agricultura, que implicara extender el cultivo hacia nuevas áreas o intensificarlo en las ya existentes.

En el primer caso, la disponibilidad de áreas cultivables aún no utilizadas es indispensable y su incorporación exige, como se vera a continuación, un volumen considerable de trabajo de inversión en derrumbe de florestas, construcción de caminos y puentes, de manera que la producción adicional pueda llegar al mercado (39).

Con respecto a los métodos mas intensivos de producción las posibilidades son muy variadas, significando, en esencia, la sustitución de tierra por trabajo, o sea, que la función de producción se altera de tal forma que a cada unidad de producto corresponde menor insumo de tierra y mayor insumo de trabajo (40).

Es obvio pues, que en uno y otro caso, un excedente alimenticio cada vez mayor exige un creciente insumo de trabajo agrícola, lo cual significa que el desempleo disfrazado en el medio rural no obedece, en gran parte, a la escasez de tierra en relación con el número de brazos disponibles para cultivarla, sino a la falta de técnicas adecuadas surgiendo así el problema no como un fenómeno natural, sino social, que se basa en que el regimen de tenencia del suelo frecuentemente impide el acceso a la tierra a una parte con

(39) El Presidente señaló en su Tercer Informe de Gobierno que al ponerse en marcha el Programa Nacional de Desmontes se incorporaron a la explotación agrícola y ganadera grandes extensiones hasta hoy improductivas, en concreto 170000 ha. localizadas en 13 entidades del país, con una inversión de 202 millones de pesos.

(40) Boserup, Esther, "The Conditions of Agricultural Growth, Chicago, 1965, p. 35.

siderable de la población que, en este caso, presiona un área reducida, generalmente minifundios, que la obliga a usar métodos intensivos de baja productividad.

Como se advierte, el escepticismo sobre la capacidad de que la agricultura preindustrial soporte una población en crecimiento proviene de la suposición de que esta agricultura es tecnológicamente estática y que, por lo tanto, el rendimiento del factor trabajo tiende a decrecer de acuerdo con una curva de fuerte inclinación que, de un modo general, representa la ley de los rendimientos decrecientes pues sin mejoría técnica, el empleo cada vez mayor de un factor, mientras el de los demás permanece constante, tiene que conducir a una disminución cada vez más rápida de la productividad de aquel factor.

Esto por si es valedero, pero en realidad la agricultura preindustrial presenta un relativo dinamismo tecnológico pues las interrelaciones entre la población y el uso de la tierra, revelan que, dondequiera que haya habido un crecimiento continuo y significativo de la densidad demográfica, se observa la adopción sucesiva de métodos cada vez más intensivos de cultivo de suelo, desde el "descanso de la floresta", hasta el de las "cosechas múltiples", más teniendo cada método un límite máximo en la producción por área, más allá del cual todo insumo adicional de trabajo (en la misma área) tendrá productividad marginal nula o negativa.

Se verifica, por lo tanto, que la agricultura preindustrial es capaz de evolucionar técnicamente, tomando en cuenta, claro esta, las condiciones ecológicas y de infraestructura existentes para cada lugar determinado, y en consecuencia, proporcionar sustento a una población en crecimiento.

De hecho, si se observan las áreas de agricultura de subsistencia más densamente pobladas, se verifica que, en su gran mayoría, la tecnología agrícola es todavía susceptible de una intensificación ulterior, suponiendo ello, salvo excepciones una reestructuración institucional de la tenencia de la tierra en forma de cooperativas o colectivismo (41), así como una constante lucha contra el neolatifundis-

(41) En la actualidad se están llevando a cabo algunos planes de colectivización, un ej. de ello el "Plan de la Chontalpa" en Tabasco.

mo que genera un "ejercito rural de reserva", al impedir la aplicación más amplia de métodos intensivos de cultivo, dada, no por el hecho de que tal sistema les impida lograr una productividad marginal lucrativa, sino por la circunstancia de que tal método implicaría a la larga el rompimiento del poder social y económico del hacendado que exige que las alternativas de empleo de los campesinos sean mantenidas a un nivel mínimo, que su rendimiento sea bajo y su condición insegura.

En síntesis, podemos concluir que mientras no se inicie en forma generalizada la mecanización del trabajo agrícola, sustituyendo el trabajo por el capital, el desarrollo exige que la población del SS. se ocupe plenamente, en la medida en que la baja en la productividad marginal del trabajo requiera un volumen más grande de mano de obra para una creciente producción agrícola, implicando tal situación reformas a los sistemas de tenencia de la tierra (42) con sus consecuentes recursos financieros y de intermediación.

- programas de obras públicas

Los programas de obras públicas ocupan, como se analizó en el apartado anterior, un puesto destacado entre las actividades con influencia rápida y directa sobre el empleo ya que pueden reducir inmediatamente la gravedad de los problemas de desempleo y subempleo, particularmente de los que plantea el empleo de temporada.

Por otra parte los efectos indirectos que produce a largo plazo son significativos, pues con ellos se sientan las bases para la producción más intensiva de productos agrícolas, ampliando a su vez los mercados locales de productos alimenticios, materias primas y bienes de consumo manufacturados, así como estimulando el desarrollo de las industrias productoras del equipo ligero necesario para las actividades que requieren una gran densidad de mano de obra, teniendo todas ellas, en conjunto, un efecto multiplicador respecto del desarrollo de los recursos totales de la región.

(42) La tenencia de la tierra ha sido conceptuada en este apartado como sinónimo de "posesión" y "uso de la tierra".

Sin embargo las dificultades que surgen cuando se trata de estimular estos programas son varias y de muy diversa índole, siendo necesario contar con organismos de planificación local que coordinen en conjunción con un organismo nacional, las actividades tendientes a este fin y evalúen las posibilidades de un uso productivo de la mano de obra a emplear.

Entre las cuestiones a resolver en cada proyecto podemos destacar, de una manera particular, las relativas a la falta de evaluación de la mano de obra disponible en la región donde va a realizarse la obra; las limitaciones técnicas y de organización; problemas financieros con respecto a la forma de pago; la duración de la obra y su coordinación con otras para que la mano de obra desempleada que no cuenta con otro medio de subsistencia no se quede sin empleo; sus efectos secundarios en la comunidad; la tecnología que habrá de aplicarse; y muchos aspectos más que serán de vital importancia para la correcta aplicación de los programas.

- bonificación de tierras y colonización

Se apuntó, líneas atrás, que una manera de crear más empleos en el sector rural es poniendo en cultivo nuevas tierras mediante grandes programas de bonificación, lo cual depende de que existan, promordialmente, tierras apropiadas y de que el costo de operación no sea excesivamente costoso

Los gastos totales para estas operaciones son variables, pero generalmente son muy elevados, pudiendose sin embargo organizar el trabajo de manera que se utilice mucha mano de obra, tomando gran parte del costo, la forma de pagos a los trabajadores o de aportación al desarrollo de la comunidad.

Ahora bien, la importancia de la bonificación de tierras para la promoción a corto plazo del empleo rural reside en poder más tierras al cultivo (como pueden ser terrenos pantanosos, montañosos etc.), como en aumentar la capacidad productiva de las ya existentes dotandolas de la adecuada cantidad de agua, mediante obras de riego, las cuales implicarán frecuentemente costosas inversiones (por ejemplo presas con propósitos múltiples) dependiendo su funcionamiento efectivo de los esfuerzos que se hagan en las zonas interesadas para construir una red complementaria de canales que conduzca el agua a los campos y de la adecuada distribución de ella, evitando el monopolio de los derechos en

beneficio exclusivo de un pequeño número de propietarios.

Será necesario también instruir a los agricultores que utilizan los riegos por primera vez para que instalen el correspondiente sistema de avenamiento, sin el cual se podría destruir la fertilidad del suelo, dotandolos a su vez de las facilidades de crédito para la compra de abonos semillas y aperos de labranza como estímulo para que se decidan a hacer el trabajo de la doble o triple cosecha, y de los servicios de comercialización necesarios para la venta justa de su mayor producción.

En el inciso siguiente se hablará brevemente sobre los programas de colonización.

- utilización de métodos en los que se necesita más mano de obra y diversificación de los cultivos.

Aparte de la doble o triple cosecha que permiten los riegos, los sistemas y técnicas de explotación agrícola se pueden modificar en otros aspectos importantes para crear empleo y aumentar los ingresos en el sector rural.

Hemos visto así, en el apartado relativo a las reformas orgánicas, que cuando el rendimiento por hectárea es bajo, suele haber la posibilidad de aumentar el rendimiento empleando más mano de obra, mediante la generalización de prácticas como la de arar mejor y más profundamente, la de preparar mejor los semilleros, la de escardar adecuadamente, la de hacer más uso de los abonos orgánicos disponibles, la de utilizar los sedimentos acumulados en los lechos de los ríos, la de conservación de los suelos, la de la utilización eficaz de los riegos de que se dispone mediante la adecuada preparación de acequias (43); todas ellas medidas que requieren poco capital y un trabajo más intenso del campesino, muchas veces bajo la forma de la división del trabajo.

Otro procedimiento para utilizar más mano de obra en la agricultura es diversificarla, pues en las zonas don

(43) O.I.T. Quinta Conferencia Regional Asiática (Melbourne, 1962), Informe II: Employment Promotion, pp. 58 y 59.

de se practica el monocultivo, la diversificación de la producción podría reducir mucho el subempleo estacional, más necesitando para ello un sistema de riego, en la mayoría de los casos.

Naturalmente, la diversificación de la agricultura no se reduce a aumentar la variedad de los productos, sino a la mayor generalización de las explotaciones mixtas, con cría de ganado, avicultura, apicultura, sericultura, etc. que pueden aumentar considerablemente el empleo rural, tanto en volumen como en rentabilidad, siempre y cuando se disponga de mercados, transportes, créditos, divulgación agrícola y otras facilidades.

- desarrollo de otras actividades rurales productivas

Además de la agricultura se pueden desarrollar varias otras actividades rurales que emplean mucha mano de obra, y cuyos productos no compiten con los de industrias modernas, de los cuales, en algunos casos son complementarios. Se pueden desarrollar especialmente la silvicultura y la pesca, que como advertimos anteriormente, no sólo suelen ser fuentes de empleo y de ingresos suplementarios para la población rural, sino que además pueden llegar a convertirse en industrias de importancia nacional.

La repoblación forestal, como actividad de desarrollo, se puede llevar a cabo tanto en un plano local como en el plano nacional. Localmente, cuando el clima lo permite puede constituir una actividad lucrativa el cultivo de árboles frutales. En un plano nacional, la repoblación forestal constituye un magnífico medio de crear empleos, además de constituir una función necesaria para la conservación de los suelos y el mejoramiento de las tierras.

Así también el desarrollo de la industria pesquera puede proporcionar mucho empleo, lo mismo a jornada completa que como ocupación subsidiaria. A jornada completa nuestras litorales son muy extensas y prácticamente inagotables, pudiéndose establecer cooperativas, como se ha hecho en algunas zonas de nuestro país, mediante el suministro de créditos y de adecuados canales de comercialización y principalmente de promoción mediante atractivos programas de divulgación y organización.

Como ocupación subsidiaria los campesinos podrían dedicarse durante los periodos de inactividad, a la pesca-

en los grandes embalses destinados al riego, así como, mediante más perfeccionados métodos de pesca, a la introducción de la piscicultura en los campos donde se cultiva arroz.

- desarrollo de industrias rurales viables

El desarrollo de estos proyectos estima, en principio, la elección adecuada de métodos de planificación que se basen principalmente en consideraciones de orden económico local y destinados a informar acerca de algunos puntos importantes, tales como la estructura de los gastos de las poblaciones rurales, la medida en que aumenta su demanda de diferentes bienes y servicios cuando aumentan sus ingresos, las fuentes de suministro de materias primas, mano de obra capacitada, fuerza motriz y muchas cuestiones más que no den como resultado el derroche de los recursos disponibles por su promoción indiscriminada.

Con estas reservas tenemos que, cuando la producción y los ingresos agrícolas aumentan debido a las medidas técnicas e institucionales adoptadas, es probable que aumente considerablemente la demanda rural de muchos bienes capitales que tradicionalmente necesitan las comunidades rurales, tales como picos y palas, carretillas, materiales de construcción, arados, botes y muchas otras cosas de cuyo suministro se pueden ocupar los pequeños productores de la localidad. A su vez, con la elevación del ingreso rural, se podrá producir paralelamente un aumento de la demanda campesina de productos de consumo manufacturado (textiles, muebles, cerámica) que harán posible el desarrollo de pequeñas industrias agrícolas locales de transformación que ocupen a un sinnúmero de carpinteros, herreros, alfareros, ladrilleros, constructores de herramientas, etcétera.

Ahora bien, si una rápida expansión de la demanda rural crea las condiciones más favorables para una expansión de las industrias rurales, es posible que aunque no aumente previamente la demanda rural se pueda encontrar la manera de crear una demanda adicional de los productos de los demás artesanos de la comunidad entre los artesanos que no pueden ocupar todo su tiempo debido a que la mala calidad de su producción o los altos costos de la misma limitan considerablemente las ventas de sus productos en el mercado. A este respecto, merece atención un programa propuesto por la FAO, para la "producción lucrativa durante -

el tiempo libre" (44). La característica original de este programa es que cierto número de personas convienen en trabajar las unas para las otras en sus horas libres, en las que de otra manera no podrían hacer nada, fijando precios para los artículos prometidos, obteniendo créditos contra los mismos y estableciendo una especie de caja de compensación para la liquidación mutua de tales créditos. Gracias a estos acuerdos de compensación, los productores pueden casi inmediatamente emplear su tiempo libre para producir otros artículos que necesitan los demás sin ninguna transferencia de dinero efectivo (aunque a los bienes y los servicios se les pone un precio en dinero) y, lo que es más importante, sin tener que esperar que una mejora de la eficiencia técnica facilite la venta de sus productos en el mercado abierto, para lo cual se necesitaría tiempo.

Sin embargo, concebir una política a largo plazo para el desarrollo de las industrias rurales es una cuestión mucho más complicada, ya que se la tiene que coordinar con la política general de industrialización del país, y tomando en cuenta un factor fundamental que es que el bajo nivel de productividad que caracteriza a las empresas rurales se debe a dos factores principalmente: el primero consiste en la exigüidad de la razón capital-producto, circunstancia que, entre otras, no permite utilizar maquinaria eléctrica; y el segundo, en una organización defectuosa que, de modo análogo a lo que ocurre en la agricultura, no ofrece demasiadas facilidades para la adopción de las iniciativas y la acumulación de los capitales precisos para mejorar la productividad dentro de los límites tecnológicos en que se desenvuelven dichas industrias. Más, si bien las medidas basadas en el primer factor requieren un volumen de inversiones considerable, las destinadas a la modificación de los aspectos defectuosos desde el punto de vista de la organización pueden contribuir notablemente, sin necesidad de grandes desembolsos adicionales de capital, a elevar la productividad de las industrias consideradas.

Así, vemos que es muy frecuente tropezar con déficits e insuficiencias importantes tanto en lo que afecta

(44) Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación: *Spare-Time Production for Gain, A Manual for the Guidance of Organisers* (Roma, 1972).

créditos y al suministro de materias primas como en-
 tocante a diversos aspectos relacionados con el mercado
 la distribución. En multitud de circunstancias, los
 productores se ven en manqs de tratarlos e intermediarios -
 suya principal preocupación consiste en obtener grandes be-
 neficios mediante prácticas monopolísticas; además del in-
 conveniente de que los tipos de interés resultan a menudo
 demasiado elevados; por lo que las mejoras que puedan rea-
 lizarse en todos estos aspectos permitirían a las empresas
 de carácter artesanal y a las pequeñas industrias del sec-
 tor tradicional alcanzar incrementos notables de su produc-
 ción. Entre las medidas consideradas citaremos las si-
 guientes:

- a) el establecimiento de adecuadas facilidades de crédito;
- b) el mejoramiento de las condiciones que rigen la adqui-
 sición de materias primas, de modo que queden garantiza-
 das, por un lado, la regularidad del ritmo de suminis-
 tros a los productores, y por otro, la posibilidad de
 obtenerlos a costes razonables;
- c) la mejora de las condiciones del mercado, tanto desde
 el punto de vista de la reducción de los costes de dis-
 tribución como en lo que concierne a la adaptación de
 la producción a las modificaciones y fluctuaciones que
 se vayan registrando en las tendencias de la demanda;
- d) la fusión de las unidades de producción excesivamente
 pequeñas en unidades mayores, incluyendo también unida-
 des de producción de carácter cooperativo, para contar
 del trabajo y en la utilización integral de la división
 de este modo con más amplios márgenes en la adquisición
 del equipo, facilitando con ello la adquisición de maquina-
 ría eléctrica; y en caso de que la fusión completa no
 fuese necesaria, los acuerdos de carácter cooperativo no
 o análogo que permitan una mayor eficacia de conjunto,
 beneficiando simultáneamente a un grupo de pequeñas uni-
 dades dedicadas a funciones o procesos partilares en-
 que son importantes las economías que pueden derivarse
 del paso a otra escala (45).

(45) Joseph Stepanek, "The Role of Rural Industries in Un-
 derdeveloped Areas", Pacific Affairs (The Institute of Pa-
 cific Relations, Nueva York), vol. XXIII, núm. 1, marzo
 1950, págs. 65-76.

De este modo y paralelamente al impulso de las industrias rurales sera preciso transformar, a lo largo del proceso de desarrollo, esas industrias tradicionales, adaptándolas a las exigencias de la expansión económica y en particular al desarrollo de las grandes empresas industriales modernas, estableciendo, ahí donde fuere posible, alguna forma de relación de carácter complementario con estas últimas y utilizando para ello, por ejemplo, la conclusión de subcontratos entre unas y otras (46), obteniéndose así múltiples ventajas, no sólo consistentes en la creación de empleos, sino que permitirían además un ritmo mayor de dispersión geográfica del proceso de desarrollo industrial que se esta realizando en el país, reduciendo así las exigencias de mano de obra calificada de dicho proceso y proporcionando la oportunidad de inversiones a corto plazo.

- El empleo agrícola y la influencia de la demanda efectiva

Una vez delineados algunos de los puntos principales en que se basa la política del empleo rural, es necesario aclarar el hecho de que, si la afirmación de que el sector agrícola es el más rezagado de la economía nacional no carece de sentido; en cambio, lo que es muy discutible es la apreciación que muchas veces se hace de que el sector agrícola es el causante principal del atraso, o que es en ese propio sector en donde se originan fundamentalmente las causas de su rezago con relación a los otros sectores de la actividad económica.

Esta última idea carece de validez, pues, en lo fundamental el atraso rural es el resultado de un profundo problema estructural, esto es, intimamente ligado a toda la estructura y dinámica económica de México y cuyas principales manifestaciones estan dadas por las trabas en la expansión del mercado interno, la naturaleza y magnitud de la industrialización y a la dinámica de las relaciones internacionales.

Con base en la anterior exposición, advertimos que en el sistema capitalista la magnitud de la producción agrícola será función o estará determinada por la magnitud del ingreso nacional y exterior que se destine a adquisi -

(46) Un ejemplo de ello son las empresas maquiladoras.

ción de productos del sector agrícola. Esta cantidad de ingreso disponible para consumir productos agropecuarios en un período determinado y a los precios corrientes es la "demanda efectiva", la cual puede aumentar o disminuir según los cambios que se operan en la magnitud del ingreso y su distribución.

Desde este punto de vista, la demanda efectiva de productos agrícolas será la determinante y la rectificadora a corto y a largo plazo de la magnitud de la producción agrícola y de los tipos de productos que se cultiven, manifestándose a través del mecanismo de los precios, ya que en aquellos casos en que la demanda efectiva resulte ser mayor a la cantidad de productos agrícolas ofrecidos, los precios de los mismos tenderán a aumentar, y los agricultores sentirán el deseo de aumentar el volumen de productos agrícolas en el período siguiente; por el contrario, si la demanda efectiva es menor que la magnitud de la producción agrícola ofrecida, los precios tenderán a bajar y los agricultores procurarán restringir la producción del siguiente ciclo (47).

Este mecanismo tendrá una estrecha relación con la subocupación rural, ya que, como dijimos, cuando los productores agrícolas ven que la demanda de sus productos está aumentando, tratarán, dentro de lo posible, de incrementar la producción, necesitando para lograrlo contratar más mano de obra. Si por el contrario, la demanda y los precios disminuyeran (47), los productores, a fin de perder lo menos posible, restringirán la producción y se verán obligados a desocupar trabajadores.

De este modo, al variar la demanda efectiva de productos agropecuarios no sólo afectará la producción agrícola que aumentará o disminuirá, sino que además determinará los cambios en el número de trabajadores agrícolas empleados, teniendo que para México, la posibilidad de una producción agrícola máxima se presenta con ocupación total mayor que la necesaria para cubrir la demanda efectiva, pues si esta es menor que la producción agrícola susceptible de obtenerse ocupando totalmente a la mano de obra disponible

(47) Una de las razones del aumento de los precios de garantía del maíz y del frijol, decretados por el Presidente se basa en que estos sirvan como estímulo para una mayor producción de estos granos.

habrá un "sobrante" de mano de obra que resultara del ajuste en la magnitud de la producción agrícola solamente a lo que permite la demanda efectiva.

En otras palabras, lo importante de la cuestión es que la producción agrícola que va al mercado está supeditada a que se pueda vender y está dependiendo de que haya buenos precios que la estimulen.

En estas condiciones, debemos deslindar dos cuestiones:

1a.- Existe una demanda potencial de productos agrícolas, la cual tendrá una magnitud equivalente a la cantidad de productos agrícolas que consumiría toda la población de contar con los recursos para alimentarse adecuadamente, agregándole la cantidad de productos agrícolas que demandaría la industria para fines no alimenticios (la que también sería mayor con una población con ingresos más altos).

2a.- Existe otra demanda, la real o efectiva, que se difiere de la demanda potencial por el hecho de que, independientemente de las necesidades de la población, es la que realmente se destina a la adquisición de productos agrícolas, ya sea para fines alimenticios u otros. Si por ejemplo, una persona sólo tiene un peso disponible para comprar 1 kilo de trigo al mes y en verdad necesita 3 kilos mensuales, tendrá un déficit alimenticio de 2 kilos en este producto. Pero la producción agrícola no podrá crecer hasta satisfacer la necesidad de tres kilos de trigo, sino que la producción sólo llegará hasta un kilo, porque es lo que realmente esa persona puede comprar.

Así, la producción agrícola no se va a impulsar por el sólo hecho de que haya millones de seres subalimentados o hambrientos, sino únicamente se impulsará hasta donde el nivel de la demanda efectiva lo exija, dando lugar esto a las siguientes contradicciones:

a) Por el lado de la oferta de productos agrícolas, el sistema es cada vez menos capaz para absorber toda la mano de obra agrícola disponible para ser ocupada, creando por consecuencia desocupación y subocupación en el campo.

b) Por el lado de la demanda de productos agrícolas el sistema está llevando a cada vez mayor número de personas a la subalimentación y al hambre.

Aunado a ello, existen una serie de factores condicionales que presionan para que la diferencia entre la demanda potencial de productos agrícolas se vaya acrecentando con relación a la demanda efectiva de esos mismos productos, contándose entre los más importantes los siguientes:

- a) El bajo nivel de los salarios de quienes están ocupados, se transforma en una barrera para que los asalariados puedan adquirir los artículos alimenticios que su organismo les exige. Además, de que la prematura monopolización de la economía, al avanzar la concentración de capitales no impone una baja de los precios, aún cuando su productividad aumente.
- b) El desempleo y subempleo urbano, ya que en la medida en que los desempleados o subempleados no tengan fuentes de ingresos, o que éstos sólo de carácter temporal, en esa misma medida estarán limitados para satisfacer sus necesidades alimenticias.
- c) Al igual que en el caso de los trabajadores urbanos empleados, los trabajadores rurales tienen niveles de salarios bajos que impiden que puedan satisfacer totalmente sus necesidades alimenticias. Como el nivel de salarios en el medio rural es en promedio más bajo que el de las ciudades, aquí el fenómeno se acentúa.
- d) Los mismos subocupados agrícolas, vistos ahora como consumidores, no pueden demandar la cantidad de alimentos que requieren pese a que los necesitan para vivir.
- e) La forma de competencia que priva en la comercialización de los productos agrícolas, es fuertemente "oligopolística", por lo cual los precios a que se venden dichos productos a los consumidores son más altos que aquellos que se establecerían si hubiera competencia libre. Por otra parte, hay que añadir que el apartado de comercialización es pesado, lento y con grandes fallas de organización, además de que está mediatizado por una gran cantidad de intermediarios que viven de la compraventa de productos agrícolas, pero que poco añaden en utilidad de espacio o tiempo.

Ahora bien, también se podría lograr una mayor demanda efectiva si los precios bajaran por aumentos en la productividad, pues ello permitiría crear un volumen mayor de productos agrícolas a costos más bajos, permitiendo aumentar el consumo y a su vez la ocupación en el campo.

Pero todos estos problemas, que tienen variados efectos, se interfluyen y se suman, manifestándose a través de la demanda efectiva, la que por las razones vistas no aumenta a la velocidad que lo requiere la oferta agrícola (48).

B) Promoción del empleo en un sector de transición

Como se ha visto, la posibilidad de desarrollo de la agricultura está dada tanto por el incremento de la demanda de productos agrícolas en el exterior como por el desarrollo del mercado interno. Sin embargo, es conveniente mencionar que la demanda de productos agrícolas del exterior está sujeta, como hemos visto, a una serie de factores difíciles de controlar y de prever; en consecuencia, las perspectivas del desarrollo agrícola dependen principalmente del desarrollo del propio mercado interno.

Podemos ver pues, que uno de los más importantes factores tendientes a este fin es la industrialización, ya que un aumento considerable en las tasas de crecimiento de esta presentarían dos fenómenos decisivos que de un modo directo e indirecto permitirían la desaparición o reducción considerable de la agricultura de autoconsumo y por lo tanto de la subocupación rural:

- 1o- Aumentaría el conveniente torrente migratorio del campo a las ciudades ante la mayor contratación de mano de obra en la fábricas, comercios, transportes, etcétera.
- 2o- El incremento de mano de obra en la industria y en los servicios contribuiría a su vez, como un fuerte estimulante para acrecentar la magnitud de la de-

(48) Arturo Bonilla Sanchez, *op. cit.* pp. 130 a 139.

manda efectiva de productos agropecuarios que, como se ha visto, dara lugar a un incremento de la mano de obra contratada en el sector comercial y de la productividad de la agricultura, con la consiguiente disminución en el número de subocupados rurales.

Además, y como lo mencionabamos al inicio del presente capítulo, un desarrollo creciente presenta entre sus características la referente a la especialización y reducción relativa de la fuerza de trabajo en el sector de subsistencia, ya que a diferencia de lo que ocurre en otros sectores de la actividad económica, a largo plazo la agricultura tendrá cada vez menor capacidad de absorción de mano de obra, pues con un reducido número de personas ocupadas puede llegarse a obtener un gran volumen de producción.

Por todas estas razones, es indudable la necesidad de incrementar la transferencia de mano de obra del agro a la industria y servicios productivos, más siendo esencial para ello, además de un considerable aumento en el volumen de la inversión y productividad en el sector moderno, la concomitante posibilidad de instituir, con carácter transitorio, un sistema de empleo en un sector de transición, lo cual puede ser una manera de ayudar a los trabajadores del sector tradicional a adquirir experiencia y una modesta formación profesional que les ayudará a encontrar trabajo en el sector moderno.

Para ello, se tendrían que resolver, entre otros, los siguientes problemas:

- i) que tipos de proyectos se pueden incluir en el programa;
- ii) como se financiaría el programa;
- iii) como se elegiría y pagaría a los trabajadores;
- iv) como se organizaría el programa y como se proporcionarían dirigentes;
- v) cuales serían los efectos del programa sobre los salarios y el empleo del sector moderno y que medidas se podrían tomar para evitar que esos fuesen perjudiciales.

A continuación se examinarán brevemente estos problemas.

- tipos de proyectos que se pueden incluir en el programa

Advertíamos en el inciso anterior, relativo a la promoción del empleo en el sector rural, que los tipos de proyectos que se pueden incluir en este programa son de muy diversa índole, pues incluyen obras públicas, bonificación de tierras, etcétera. Asimismo, las zonas urbanas pueden contribuir a absorber mano de obra subempleada por métodos análogos, pues una parte considerable de los gastos de establecimiento de las modernas industrias se debe a que es preciso construir viviendas, y la reducción de estos costos encomendando la construcción al sector de transición permitiría dedicar más recursos a los edificios fabriles, a la maquinaria, etc. Así pues, si bien la construcción de viviendas no es un tipo directamente productivo de formación de capital, la construcción de viviendas del tipo tradicional (49) para trabajadores en las inmediaciones de las nuevas instalaciones industriales podría ser incluida entre las actividades del sector de transición, habida cuenta de que debe ser inseparable de la construcción de nuevas fábricas.

Podría también incluirse proyectos de construcción de escuelas, centros públicos de recreo, etc. por lo que es conveniente la preparación con anticipación de proyectos de obras públicas destinados a este fin, pudiéndose llevar a cabo por etapas y en estrecha coordinación con los grandes proyectos de inversión que estén en ejecución en la región respectiva.

A continuación se examinarán brevemente algunas medidas para promover la aplicación, en los proyectos en gran escala, de técnicas que exigen más mano de obra.

Cuando se puede elegir entre mano de obra y máquinas

(49). No se quiere decir que se adopten todas las características del tipo tradicional de construcción. Las autoridades preferirán que el tipo de construcción sea el mejor posible, habida cuenta de la mano de obra, el capital y las materias primas disponibles, con planos trazados por ingenieros y arquitectos muy calificados. Todos los países insuficientemente desarrollados pueden preparar planos uniformes para diversos tipos de viviendas, escuelas, etc. apropiados a las condiciones locales, teniendo debidamente en cuenta las calificaciones de la mano de obra, así como los capitales y las materias primas de que se disponga, y sin embargo muy superiores a los edificios existentes.

los dos principales factores determinantes son el costo y la rapidez, y esta última es a menudo decisiva. Con métodos para mejorar la productividad, como el estudio del trabajo, se pueden reducir los costos y aumentar la rapidez de las operaciones manuales. Además, la productividad puede aumentar y se pueden reducir los costos no solamente utilizando métodos técnicos especialmente concebidos para ello, sino también a consecuencia de mejoras de carácter más general en la dirección de la mano de obra. Se ha sugerido que lo más eficaz para aumentar la eficacia de las operaciones manuales en la construcción sería introducir mejoras simultáneas, y no aisladas, en todos y cada uno de los aspectos de las operaciones manuales, y particularmente en los siguientes:

- a) la organización de la unidad de trabajo, que evite la explotación de los trabajadores por parte de los contratistas.
- b) las herramientas;
- c) los métodos de utilización de las herramientas;
- d) los sistemas de primas por rendimiento.
- e) la alimentación;
- f) los servicios auxiliares (viviendas temporales, asistencia médica, distracciones, organización del abastecimiento de artículos de primera necesidad y de los servicios de conservación de herramientas y utensilios, etc) (50).

- financiamiento del programa

La condición básica para que el programa se financie se por si mismo sería que se lo sufragase enteramente con los recursos que crea o que libera, de forma que no compitiera con otras fuentes de demanda de fondos de inversión. Así, una primera fuente de financiamiento la constituyen aquellos a quienes benefician los proyectos mismos, pues estos no sólo contribuyen al desarrollo económico del país en su conjunto, sino que también benefician directamente a determinadas personas (por ejemplo, un propietario de terrenos o un ejido). En estos casos, por lo menos una parte de estos beneficios podrían ser reintegrados a aquellos que con su trabajo los crearon, es decir, al sector de transi -

(50) O.I.T., *Management Development and Productivity Mission to India: Men Who Move Mountains, An Account of a Research Project Concerned with Manual Methods of Earthmoving* (1963) págs. 22-23.

ción, y la proporción de los beneficios reintegrados, como los métodos de reintegro tendrían que depender del tipo de beneficiarios y de las clases de proyectos de que derivan los beneficios. En esta forma, se espera que las obras de riego harán aumentar la producción agrícola, por lo que una parte del aumento de la producción neta podría acreditarse anualmente en la cuenta del sector de transición durante un número determinado de años, o bien, el método de pago podría consistir en un impuesto especial sobre la plusvalía de la tierra.

La construcción de carreteras secundarias y de puentes podría ser pagada de diversas formas. Si, por ejemplo, significaran una evidente ventaja para una nueva instalación industrial, parte del costo o hasta la totalidad se le podría cargar a la empresa. De forma análoga, podrían hacerse recaer los costos sobre una comunidad, si la nueva carretera beneficiara de forma evidente a sus habitantes, por ejemplo, facilitando la venta de sus productos en una ciudad vecina. Pero generalmente los proyectos del sector de las comunicaciones se emprenderán para satisfacer necesidades muy generales de manera que en la mayoría de los casos será el Estado o las autoridades locales los que deberán pagarlos.

Desde el punto de vista de las viviendas, los empleados serían los que contribuirían a sufragar el costo de estas, como lo vienen realizando en México, a través del INFONAVIT, desde 1972.

Se aprecian pues, algunos de los problemas del financiamiento del programa del sector de transición por el programa mismo. No obstante parece justificado ampliar sus actividades utilizando fondos adicionales ya que como expusimos en el inciso anterior no es reducido el rendimiento de algunas de las inversiones que podrían hacerse en el marco de los programas del sector de transición.

- selección y pagos de los trabajadores

Para la contratación y pago de la mano de obra puede aplicarse, entre otros, el principio de la "Auto selección" que es probablemente una de las mejores formas de asegurarse de que aquellos cuyas necesidades son mayores sean los primeros en obtener beneficios. En este sentido un salario equivalente, por ejemplo, al 60% del ingreso de un campesino medio en la región atraería solamente a los muy pobres -

y desposeídos; si fuera del 80% o 100% atraería a otros cuyas necesidades de empleo serían menores; También hay que tener en cuenta que con la asignación presupuestaria inicial determinada para la iniciación del programa, la adopción del nivel del 60% permitiría proporcionar empleo a cinco personas por cada tres que podrían ser empleadas si se eligiera el nivel del 100%.

Por otro lado, los salarios pueden tener en cuenta las diferencias regionales del nivel de ingresos de los campesinos, del grado de subempleo y de las actividades apropiadas para el sector de transición. Sin embargo, si los diferenciales regionales fueran tan grandes que constituyeran un estímulo para la migración de la mano de obra se podría tropezar con algunas dificultades, ya que uno de los puntos que se prevee es, que la mayoría de los trabajadores de este sector sigan viviendo en sus hogares.

Por último se pueden aceptar provisionalmente los diferenciales de salarios bajo las bases siguientes:

- a) que esa política deberá beneficiar principalmente al país entero, y no a personas determinadas;
- y
- b) que el Gobierno deberá ser el único autorizado a pagar salarios inferiores a los normales, y ningún empleador privado deberá poder sacar provecho haciendo lo mismo.

- organización del programa y dirigentes

La organización del programa deberá ser estudiada para cada caso particular al que vayan dirigidas las nuevas inversiones, pues cada una de ellas necesitará un determinado tipo de organización, más pudiendo decir que generalmente la planificación de una estructura de inversiones orientada hacia la creación de empleos deberá prestar atención al rendimiento de la inversión total en función de la producción y los ingresos, cerciorandose de que el rendimiento será mayor, o al menos no menor del que se podría obtener con otras posibles estructuras de inversión que creen menos empleos. Para lograrlo, es precisa la mayor coordinación posible de las diversas medidas adoptadas

Con respecto al programa de dirigentes, la razón "dirigente-trabajador" será necesariamente distinta según el tipo de proyecto, más como la razón capital mano de obra -

de los proyectos realizados será reducida, los dirigentes no tendrán que cuidar de un equipo costoso, y en muchos proyectos un dirigente bien elegido y preparado podrá organizar el trabajo de entre cincuenta y cien trabajadores, pudiéndosele enseñar una o dos técnicas determinadas, por ejemplo, la de perforación de pozos y la de plantación de árboles, o la de construcción de viviendas sencillas, en tres o cuatro semanas.

- repercusión en el empleo y los salarios del sector moderno

La idea de establecer un sistema de mano de obra "de dos clases" con arreglo al cual se ofrezcan diferentes tasas de salarios para los empleos en diferentes sectores puede toparse con una serie de problemas, en particular, el que el sistema se haga permanente.

Ello dependerá, en mucho, de que se logre o no un desarrollo suficientemente rápido del sector moderno. Sin esto, será cada vez mayor el número de personas que tendrían que buscar trabajo en el sector de transición. Pero los proyectos de este sector, aumentando la formación de capital y los ingresos, contribuirían por sí mismos al desarrollo del sector moderno, justificando el hecho de que un programa del sector de transición sea realmente de transición transformando el sector tradicional. Por estas dos razones, parece lógico esperar que, aun cuando existe un enorme subempleo, el número de personas que busquen trabajo en el sector de transición llegará a un máximo y luego disminuirá.

El programa tendería a substituir el sistema existente de dos clases (los empleados y los subempleados) por otro sistema de dos clases de menor duración, en que la diferencia entre las dos clases sería más pequeña además de temporaria. Se podría tratar deliberadamente de utilizar el sector de transición como un canal por el cual los trabajadores podrían pasar del sector tradicional al empleo en el sector moderno. Los empleadores y las autoridades públicas podrían llegar a enterarse de que existen en el sector de transición trabajadores con ciertos conocimientos de algunos procesos de producción, o al menos acostumbrados a la disciplina de un trabajo regular, lo que facilitaría el reajuste de los trabajadores individualmente y facilitaría el paso de la mano de obra del empleo de baja

productividad al empleo más productivo.

C) Creación de empleos en el sector moderno

En el inciso anterior expusimos la idea de que una de las variables fundamentales en los cambios que se operan en la estructura económica del país es la industrialización.

Sin embargo, en gran medida tales cambios dependan tanto del ritmo de la industrialización como de la naturaleza o carácter de la misma. Es decir, tanto de la tasa de crecimiento como la forma o modo de industrialización son los que están condicionando principalmente el ritmo de crecimiento de la agricultura, a través del mecanismo de la demanda efectiva, aunque claro está que en ella también influye el incremento de la ocupación en los servicios; no sin olvidar, que el crecimiento lento de la industria influye fuertemente en el crecimiento deforme y atrofiado de los servicios.

En México, la tasa y la forma de industrialización aunadas a la demanda exterior efectiva de productos agrícolas nacionales, están determinando la expansión de la producción agrícola; sin embargo, la industrialización y la demanda exterior de productos agrícolas no son lo suficientemente poderosas como para permitir la desaparición de la subocupación rural, ya sea al través del crecimiento de la demanda efectiva de productos agrícolas y/o mediante la absorción de un creciente número de trabajadores innecesarios en la agricultura, generadores del sector de autoconsumo.

Es más, en la actualidad se presenta otro fenómeno importante que contribuye a aumentar el volumen nacional de subocupados: como el ritmo de industrialización no es lo suficientemente vigoroso para extirpar no sólo la magnitud de subocupados rurales, sino que es incluso incapaz de dar ocupación al número de personas en edad productiva que emigran del campo a la ciudad, en los medios urbanos de México, al igual que en otros países subdesarrollados, crece el número de subocupados urbanos.

En esta perspectiva, los datos revelan que la subocupación urbana aumentará con mayor fuerza y que la economía del país, pese a su crecimiento, no parece que será capaz de resolver este problema. El hecho de que el ritmo de industrialización no sea lo suficientemente dinámico para absorber a los emigrados del campo, se demuestra con el crecimiento del número de personas que viven en y del sector de los servicios en calidad de subempleados urbanos. Los emigrados del campo difícilmente regresan a sus lugares de origen, y aunque no encuentren ocupación en las industrias buscan la manera de vivir de cualquier modo. El único sector de la estructura económica que a la mayoría le permite encontrar un *modus vivendi*, es el de los servicios.

El crecimiento de este sector es una consecuencia del mismo desarrollo de los hoy países industrializados, pues cada vez es necesario ocupar a un mayor número de personas en este sector, en la medida en que va aumentando el nivel de vida de diversos sectores de la población: cada vez se requiere un mayor número de médicos, profesores, artistas, investigadores, trabajadores sociales, educadores, etcétera.

Esto mismo está ocurriendo en México: pero el actual crecimiento del sector terciario revela, además, un desarrollo deformado y atrofiado, de tal manera que su expansión no solamente obedece al crecimiento de la estructura económica y en especial de la industria, sino que los servicios se expanden también como consecuencia de la insuficiente dinámica de la industria. De ahí que en las ciudades proliferen, paulatina pero irremisiblemente, muy numerosas personas que están en la fase productiva de su vida y que se dedican a un sinnúmero de actividades, que si bien por lo menos les permiten mal vivir, desde el punto de vista de su contribución a la producción nacional significan una aportación mínima o nula.

En el sector de servicios se van configurando con claridad dos subsectores. El primero es aquel formado por todos los trabajadores que prestan servicios socialmente necesarios como es el caso de los médicos, educadores, profesores, periodistas, enfermeras, oficinistas, etc., que en general requieren de una mayor preparación técnica y cultural. En este subsector no se presenta por lo general ni el subempleo ni la desocupación, salvo en condicio-

nes de crisis económica. Como hemos afirmado, este subsector se incrementa en la medida en que aumenta la actividad económica y en especial la tasa de industrialización, cuando son fuerzas internas las que principalmente auspician el desarrollo.

El otro subsector está constituido por los subempleados urbanos, o sea todas aquellas personas que se encuentran en la fase productiva de su vida, pero que, contra su voluntad, no encuentran acomodo en la agricultura comercial ni en la industria, ni en los servicios socialmente necesarios. Quienes se ven obligados a vivir en este subsector son miles de pequeños comerciantes ambulantes, servidores domésticos, boleros, voceadores, pepenadores, billetes, revendedores y todos aquellos que casualmente trabajan en un oficio escasamente remunerado.

El subempleo urbano socialmente innecesario tiene un origen y una dinámica diferentes a los del otro subsector, y en verdad son exactamente inversos. En tanto que los servicios socialmente necesarios aumentan como consecuencia de la expansión de la actividad económica, el subsector socialmente innecesario crece como resultado de la lentitud de la expansión económica, que redundando en la carencia de empleo para toda la mano de obra disponible.

Por lo tanto, la ampliación o reducción del subsector de servicios socialmente innecesarios, está en relación inversa a la contracción o expansión de la economía en general y en particular de la industrialización: si la tasa de crecimiento industrial crece vertiginosamente, la magnitud de los subocupados urbanos tenderá a disminuir rápidamente, ya sea en forma directa, cuando la industria ofrece ocupación a los subempleados urbanos, o indirectamente, a través del incremento de la ocupación en los servicios socialmente necesarios. En el caso contrario, cuando la tasa de industrialización es lenta o nula, su capacidad de contratación directa será también reducida o nula como también acontece en la parte de los servicios considerados socialmente necesarios, en la medida en que ésta sea dependiente del ritmo de industrialización, como en realidad ocurre en gran parte.

Se observa así, que lo que está sucediendo en México no es que la industria se encuentre estancada, sino que su crecimiento no es suficiente como para absorber tanto a

los trabajadores subocupados del campo como a los de las ciudades, haciéndose por lo tanto necesario impulsar las políticas tendientes a acelerar la industrialización, tomando en cuenta los recursos naturales del país, el volumen y los cambios de estructura de la demanda en el mercado interno, las posibilidades de exportación y las exigencias competitivas de otros tipos de inversiones, y no obstante que los capitales invertidos en la industria moderna no proporcionen directamente un gran número de empleos, un desarrollo industrial bien dirigido tendrá repercusiones en cadena en toda la economía, ya que los ingresos generados en el sector moderno pueden engendrar muchos empleos en otros sectores.

Así-mismo, el incremento del trabajo industrial fomentará correlativamente en los trabajadores nuevas exigencias, congregación de estos en grupos numerosos, adquisición de nuevos conocimientos y nuevas costumbres, así como la adopción de nuevos sistemas de vida, siendo por lo tanto provechoso insistir en la necesidad de un aumento en las tasas de ahorro e inversión.

En el capítulo II (pp. 151 a 159) analizábamos que el módulo de desarrollo industrial ha sido desequilibrado y concentrado, ya que aunque México no es un país altamente industrializado, ya acusa una composición monopolística en su industria.

No es casual que en México cada vez en mayor grado un número reducido de empresas dominen en la economía nacional, característica que hemos dicho, es propia de los países capitalistas desarrollados. Antes al contrario, el carácter cada vez más monopolístico de la industria constituye un rasgo estructural del desenvolvimiento de su economía.

Veamos como se presenta este fenómeno. El desenvolvimiento industrial de México se realiza en una etapa histórica en la que los países altamente desarrollados del mundo capitalista llevan ya una enorme ventaja, tanto en experiencia tecnológica como en recursos de capital, sin olvidar su enorme habilidad en la comercialización de las mercancías y su fuerza publicitaria.

En tales condiciones y para que en el país se pudieran fomentar las empresas industriales se hacía indispensable, obligadamente, establecer una serie de medidas protec

cionistas que permitieran que los capitales nacionales acumulados se canalizaran hacia la industria. Dicha protección permitiría establecer condiciones favorables para su desarrollo, evitando así que las grandes corporaciones de los países industriales pudieran barrer fácilmente del panorama económico a la industria nacional naciente. Más la protección industrial, con ser necesaria, no evita ni puede evitar que bajo el capitalismo se creen una serie de empresas que, fuertemente protegidas, no sientan el rigor de la competencia. Ello mismo redundaría en la creación de grupos de intereses que fácilmente provocan la monopolización de las industrias en el interior del país.

El fenómeno no queda ahí, sino que se agudiza aún más. El hecho de que se establezcan medidas proteccionistas en favor de la industria nacional y pese a que ello favorece la expansión del mercado interno, estimula a las grandes corporaciones de los países desarrollados, especialmente a las de Estados Unidos, que tratan de efectuar inversiones en México, máxime si se toma en cuenta que dentro de las medidas proteccionistas se establece la protección arancelaria que limita las ventas directas de mercancías elaboradas por las grandes corporaciones en sus países de origen. De ahí que haya una tendencia a aumentar las inversiones extranjeras en las industrias de transformación (51).

El hecho de que la economía del país se esté monopolizando, especialmente en sectores clave, trae una serie de consecuencias importantes en el destino de la inversión y en general en toda la estructura económica del país.

Consecuencia natural de la monopolización de la economía es la gran magnitud de las utilidades dentro del ingreso nacional (pp. 106 a 112) por lo que podrían esperarse altísimas tasas de inversión.

Pero en contraposición con esto, la cantidad de las utilidades que se invierte es muy pequeña, tomando la porción que no se canaliza a la inversión dos rumbos: el consumo suntuario y la exportación de las utilidades (pp. 90 a 98).

(51) Véanse pp. 70 a 71 y 85 a 89.

En tal entendimiento, con la justa especificación de que varias de las consideraciones expuestas en seguida y otras más están siendo aplicadas por el actual régimen, así como algunas de las medidas expuestas anteriormente, señalaremos a continuación las siguientes:

a) medidas fiscales: reducciones fiscales que varían según la relación entre los salarios y el valor agregado; impuestos sobre la maquinaria y subvenciones por salarios, y algunas más que ya fueron analizadas en este capítulo.

b) medidas financieras: mayores tipos oficiales de interés para las inversiones de capital, con miras a elevar los gastos de capital en relación con el costo de la mano de obra; control cualitativo de los créditos, con tipos de interés inferiores para proyectos aprobados con relaciones capital/trabajo relativamente bajas y tipos de interés más elevados para proyectos con relaciones capital/trabajo innecesariamente altas.

c) política apropiada de concesión de licencias para la ejecución de proyectos industriales, con objeto de asegurar que los proyectos aprobados no requieren una densidad excesiva de capital, después de examinar cuidadosamente las técnicas propuestas para realizarlos.

d) políticas orientadas a aumentar el número de empleos productivos, pudiendo citarse entre otras:

- la creación de instituciones centrales de documentación y formación encargadas de reunir en todo el mundo una documentación completa sobre las técnicas industriales así como dar la mayor difusión posible a todos los conocimientos sobre las técnicas económicamente viables que exigen gran densidad de mano de obra.

- el fomento de la investigación y la experimentación en gran escala para acelerar la creación de técnicas industriales más adecuadas a las proporciones en que se dispone de capital y de mano de obra, lo que constituye una transformación tecnológica radical en las industrias manufactureras, pudiéndose así crear más oportunidades de empleo productivo. Entre diversas medidas, contamos con las siguientes:

- i) incentivos para la creación o expansión de industrias nacionales de construcción de máquinas, inicialmente para la construcción de equipo básico sencillo, que puedan en una fase ulterior ser perfeccionadas y diversificadas para la construcción de equipo más complejo.

ii) despertar el interés de quienes intervienen - en los trabajos industriales (ingenieros, técnicos trabajadores, calificados, mecánicos) por estas - innovaciones tecnológicas.

iii) recompensar a los inventores e innovadores.

iv) prestar asistencia a quienes trabajen en proyectos o experimentos que puedan conducir a innovaciones técnicas (52).

- el asesoramiento técnico a la dirección de las empresas acerca de métodos para aumentar la productividad, - sobre todo con miras a utilizar más económicamente la maquinaria, las materias primas y otros insumos distintos de la mano de obra, y también para persuadirla a que se abs - tenga de introducir técnicas que ahorran mano de obra, ya - que ello originaría un exceso innecesario de **capital** - y el licenciamiento de trabajadores.

- Una mayor y más efectiva utilización de la capacidad industrial existente, ya que como es sabido una gran parte de esta se desaprovecha incluso trabajando con turno único, lo cual puede ser resultado de diversos factores - económico.

En primer lugar tenemos que el incremento de la pro ductividad en las empresas modernas, al igual que el in - cremento de la productividad de la tierra cultivable, pue - de lograrse en gran medida elevando el nivel de inversio - nes pero a su vez la experiencia ha demostrado que existen procedimientos idóneos para la elevación de la productivi - dad y de la producción, en valor absoluto, de estas empre - sas, sin tener que recurrir a grandes desembolsos adiciona les de capital.

En este sentido, tenemos que generalmente la produc - ción puede incrementarse utilizando más eficazmente la ins - talación y el equipo disponibles y la mano de obra. Por - ejemplo, puede mejorarse el empleo de las instalaciones y - del equipo simplemente mediante un adecuado entrenamiento - de la maquinaria, mediante la supresión de las otras cau -

(52) *Revista Internacional del Trabajo*, "Técnicas de pro - ducción y de creación de oportunidades de empleo en las - economías subdesarrolladas" vol. LVIII, num.2 pp. 141-175.

de interrupción del funcionamiento de las máquinas, mediante la adecuada regulación de la velocidad de las máquinas, que en algunos casos puede consistir en un incremento de esta, y finalmente mediante la adecuada organización del suministro de materiales y del empleo del personal en forma que quede reducido al mínimo el tiempo que transcurre entre estos dos cometidos. De un modo análogo, podemos decir que existen multitud de métodos diferentes para utilizar de un modo más eficaz la mano de obra, incluyendo, entre otras, una más adecuada formación profesional de los trabajadores, el mejoramiento de las condiciones y métodos de trabajo, la aplicación de las primas e incentivos, una más justa repartición de utilidades, las medidas destinadas a reducir al mínimo los cambios en el personal, y finalmente en la introducción de turnos múltiples, lo cual es una cuestión compleja en donde pueden surgir diferentes obstáculos, entre ellos, la ausencia de demanda de producción adicional, la expansión desigual de la nueva capacidad en las industrias; y la escasez de mano de obra calificada y de personal indispensable para dirigir los turnos adicionales, por lo que la acción encaminada en este sentido puede requerir medidas de gran alcance en diferentes ámbitos de la política de desarrollo: programación de inversiones, política de precios, dirección de empresas, etcétera.

También puede hacerse mucho para suprimir los desperdicios en el empleo de las materias primas y combustible, siendo que además de estos métodos específicos, es posible incrementar aún más la producción de las modernas empresas industriales reduciendo la variedad de productos que éstas fabrican, estableciendo sistemas eficaces de planificación de la producción, así como para el control de los costes y de la calidad de los productos, como manteniendo un continuo equilibrio entre los diferentes departamentos que participan en el proceso de la producción.

Por otra parte, es necesario que los procedimientos para la elevación de la productividad se lleven a cabo sin que ello exija necesariamente realizar economías en el empleo de la mano de obra, ya que resulta necesario prestar la mayor atención al objetivo que consiste en buscar precisamente aquellas medidas que permiten elevar la producción con los recursos más abundantes. No obstante en las industrias que exigen para sobrevivir una reducción de los costes y de los precios como ocurre en algunas industrias-exportadoras o que, por lo menos, necesitan esa reducción-

de costes y precios para acelerar el proceso de desarrollo económico como ocurre en ciertas industrias dedicadas a la producción de bienes de capital, puede resultar indispensable la instalación de dispositivos o mecanismos capaces de sustituir a la mano de obra no calificada. En tales casos será preciso adoptar medidas especiales para reducir a un mínimo el número de trabajadores que queden sin empleo, así como para prestar toda la asistencia necesaria a los trabajadores despedidos en virtud del reajuste efectuado, sobre todo en lo que concierne a las gestiones necesarias para emplearlos de nuevo en otras empresas.

En lo esencial, el grado de productividad que puede alcanzarse en cada empresa depende en último término de la iniciativa y de las cualidades de organización de los directivos, así como de la colaboración y participación de todos los miembros del establecimiento, por lo que será de gran ayuda la organización de campañas de propaganda destinadas a crear una conciencia realista acerca del valor de la productividad, seguidas de programas más sistemáticos de educación y formación profesional cuyo objetivo sea proporcionar al personal técnico y administrativo el conocimiento de las técnicas de dirección de empresas y mejora de la productividad.

En la Reunión técnica de la O.I.T. sobre problemas relacionados con el aumento de la productividad en algunos países, celebrada en Bangalore del 25 de febrero al 6 de marzo de 1959, los expertos enumeraron, entre las actividades que cabe esperar incumbirán a un centro de productividad, las siguientes:

- a) *publicidad y actividades propias para estimular el aumento de la productividad;*
- b) *programas de educación y de formación destinados a la alta dirección y al personal dirigente intermedio técnicos en productividad, contramaestres, y representantes de los trabajadores;*
- c) *servicios de información técnica y de encuesta, y biblioteca de referencias o de préstamos;*
- d) *preparación (que incluya la traducción y la adaptación) de publicaciones, manuales de formación, películas cinematográficas, diapositivas etc.*
- e) *servicios de consulta;*

f) *investigación sobre problemas de aumento de la productividad (52).*

Resumiendo, el aprovechamiento de la capacidad existente no utilizada con el fin de proporcionar máximas oportunidades de empleo exige la preparación de adecuados planes de acción. En primer lugar, parece conveniente fijar el número de nuevos puestos que pueden ofrecerse con la plena utilización de la capacidad existente. En segundo lugar es necesario analizar las razones económicas que determinan la existencia de la capacidad no utilizada y en tercer lugar, el Estado puede considerar conveniente influir en la política de producción de las empresas mediante la persuasión, el control de precios, organización de servicios de transporte nocturno para atender las necesidades de los trabajadores que prestan sus servicios en dicho turno, u otra medida adecuada.

e) *ayuda a la pequeña industria*

En muchas zonas urbanas existen diversos tipos de artesanía que se encuentran estacionarias o en decaimiento. Algunas de ellas pueden revivir y desenvolverse como fuente de ocupación para la mano de obra urbana desempleada. De particular utilidad sería la expansión de industrias artesanales que producen artículos de valor artístico o tradicional para los mercados de exportación. Además, con el surgimiento de grandes industrias modernas en las zonas urbanas existe la necesidad de auspiciar industrias secundarias en pequeña escala que asistan a aquellas grandes industrias en operaciones de manufactura, o de establecer industrias satélites que utilicen la producción de las grandes empresas manufactureras. Pero, al parecer, en estos programas de desarrollo coordinado la principal fuerza impulsora viene del desarrollo de la industria en gran escala, ya que por lo general, es esta última la que crea las oportunidades para que se desarrollen las pequeñas empresas, y no al contrario.

Por lo tanto, será de gran ayuda la prestación más rápida posible de asesoramiento industrial técnicamente competente, por medio de institutos, para ayudar a la pequeña industria y a la artesanía, entre otras cosas, a mejorar

{52} O.I.T., *El aumento de la productividad, Conclusiones de tres reuniones internacionales de expertos, 1959.p. 13.*

las técnicas o los procesos disponibles haciendo inversiones de capital relativamente pequeñas.

f) la descentralización industrial

El problema de la distribución regional de las industrias tiene una importancia extraordinaria desde el punto de vista de la utilización integral de la mano de obra en situación de subempleo, ya que a largo plazo el desarrollo industrial es un factor de influencia decisiva en la creación de nuevos empleos de carácter permanente, tanto en razón de su impacto directo, como debido a las consecuencias indirectas que se basan en su aptitud para promover actividades complementarias en el sector terciario.

Así, es indudable que el logro de un desarrollo económico regionalmente equilibrado puede aportar grandes beneficios al país, al hacer posible una amplia difusión de los conocimientos técnicos e industriales, de las distintas formas de especialización y de toda la gama de procedimientos técnicos a través del país entero, infundiendo una conciencia de progreso en extensos sectores de población. El objetivo fundamental de la planificación industrial en lo que concierne a la distribución regional de las industrias es, por consiguiente, que no quede ninguna fracción importante de la población del país a la que no lleguen los beneficios y el espíritu del progreso.

En consecuencia, los criterios de distribución regional de las industrias habrán de elaborarse teniendo en cuenta las peculiares circunstancias de cada región. De este modo, parte de las regiones que registran notables concentraciones de mano de obra agrícola en situación de subempleo pueden contar con yacimientos de minerales aún no explotados; otras de ellas pueden producir determinados bienes de origen agrícola susceptibles de ulterior elaboración. De esta forma los propios recursos locales pueden proporcionar una base suficiente para la actividad industrial en el seno de la región misma, con los consiguientes incrementos en el volumen del empleo y en los ingresos de la población local.

Las regiones en que se confía con algún fundamento en una contribución decisiva de la industria al objetivo de creación de empleo tendrán que contar con algunas unidades de la industria manufacturera cuyos productos esten destinados a todo el mercado nacional y cuyos índices de desarro

llo tengan un valor superior a la media. Tales unidades industriales tenderán a la producción en gran escala y precisarán de especiales subvenciones e incentivos con cargo a los fondos públicos y a veces incluso de la iniciativa directa del Estado. En cualquier caso, el gobierno se encuentra en una posición favorable para influir en numerosos aspectos de esta cuestión: así, por ejemplo, puede impedir toda duplicación de aquellas factorías regionales orientadas a un mercado extrarregional; puede también promover un reclutamiento más activo e intenso de mano de obra y de personal local fomentando una política de subcontrato en beneficio de las pequeñas industrias locales. El criterio general debe ser el de intentar, en la medida de lo posible, armonizar el objetivo que consiste en crear en todas las regiones importantes o en la mayor parte de ellas uno o más focos de expansión industrial con la necesidad de conseguir para las unidades industriales destinadas a la producción en gran escala las condiciones más económicas de funcionamiento, teniendo en cuenta siempre el coste total de capital privado y público correspondiente a los distintos emplazamientos. En estas circunstancias, por consiguiente, cada región estará en condiciones de desarrollar con toda facilidad una subestructura de pequeñas industrias, que pueden tener un papel de satélites de las grandes unidades que orientan el desarrollo industrial o dedicarse a satisfacer la demanda de los consumidores de la región. Estas pequeñas industrias podrán caracterizarse por una elevada densidad de mano de obra en contraste con un volumen muy reducido de capital inicial, gran parte del cual puede proceder de los ahorros de los habitantes de la región.

En conclusión, el desarrollo de estas pequeñas industrias de carácter local puede integrarse en el programa nacional de desarrollo industrial, aun reservando la mayor parte de los capitales disponibles para los proyectos de inversión orientados a la expansión económica a largo plazo.

4.- Otras consideraciones de importancia en torno a la política del empleo

En una economía en proceso de desarrollo en la cual las modificaciones estructurales se manifiestan (como expusimos en el capítulo II) en forma de una disparidad entre los ritmos de expansión de cada una de las regiones del país, de cada uno de los sectores de la actividad económica y de cada una de las empresas industriales, es importante que los trabajadores cuenten con los conductos necesarios para trasladarse a otros lugares o a cambiar su ocupación por otra distinta y siempre que sea necesario en orden al pleno aprovechamiento de todas las oportunidades de empleo productivo.

La movilidad de la mano de obra, se considerará entonces desde dos puntos de vista diferentes:

en primer lugar, la movilidad horizontal, que abarca los desplazamientos de la mano de obra de una región a otra y de un sector de la actividad económica a otro;

en segundo lugar, la movilidad vertical, que se refiere a los movimientos de los trabajadores entre los niveles inferiores de calificación y responsabilidad y los superiores.

Antes de iniciar un breve análisis de cada uno de estos puntos, es menester apuntar la circunstancia de que los problemas de la movilidad interior de la mano de obra se plantean en un contexto caracterizado por profundos desequilibrios en la oferta de capital y de mano de obra, como ya ha quedado expuesto; dando origen a una situación en la cual por regla general, la movilidad horizontal del factor más abundante, que es la mano de obra, tiende a ser excesiva en el sentido de que el número de personas que abandonan el sector tradicional es muy superior al que puede ser absorbido por el sector moderno, mientras la movilidad vertical es notablemente insuficiente.

A) Movilidad horizontal de la mano de obra

En el ámbito nacional, el problema de la movilidad horizontal de la mano de obra implica ante todo la relación entre el sector tradicional y el sector moderno, ya que este requiere para su desarrollo de determinadas aportaciones de individuos procedentes del primero. Ahora bien, por lo general, el problema no consiste en lograr un desplazamiento más rápido de mano de obra no calificada desde el sector tradicional al moderno, salvo en las primerísimas fases del desarrollo económico o en algunas situaciones especiales de alcance meramente local.

Resulta, por consiguiente, que la movilidad horizontal de la mano de obra, es con toda evidencia excesiva. En otras palabras, la situación se caracteriza por lo que se ha dado en llamar el "exodo rural" o la "congestión de las ciudades", en las que se concentra principalmente el sector moderno.

La excesiva movilidad de la mano de obra, además de traer consigo repercusiones sociales altamente desfavorables, implica también unos costes económicos extraordinariamente elevados, sobre todo para el erario público. En efecto, la congestión de las zonas urbanas exige una serie de gastos complementarios en viviendas urbanas y servicios públicos (hospitales, escuelas, transportes y servicios diversos); esto se representa en su mayor parte una más elevada carga neta sobre los presupuestos públicos, puesto que en todas las localidades y zonas del país en que se pretenda asentarse un determinado volumen de población será preciso crear, mantener e incrementar un mínimo de capital de infraestructura.

Es, por lo tanto, de una importancia extraordinaria conseguir que la política de desarrollo económico sea capaz de prevenir y de atenuar por todos los medios a su alcance una excesiva movilidad horizontal de la mano de obra, proporcionando una alternativa más satisfactoria a los individuos, que en caso contrario marcharían a las ciudades. De otro modo, aun en el supuesto de que se pudiese alcanzar un elevado índice de incremento de la renta nacional, el proceso se vería inevitablemente acompañado de trastornos e inconvenientes de tal gravedad que, a los ojos de la mayoría, todos los resultados positivos quedarían neutralizados.

En esta situación, uno de los objetivos esenciales es, aunado a las medidas señaladas en el inciso 3 encaminadas a impedir una degradación de las actividades del sector tradicional, el programa de colonización, cuyo objetivo es el de proporcionar nuevo empleo a una parte de la mano de obra excedente en las tierras ya cultivadas.

Observamos así, que uno de los elementos clave en lo que concierne a los programas de colonización de la tierra es el coste del asentamiento de colonos, que incluye la inversión de capital en los casos siguientes: bonificación de la tierra (que como se vió se pueden utilizar grandes contingentes de mano de obra) , transporte, vivienda, servicios comunitarios, ganado, etc. además del coste directo del traslado de población.

A su vez, al planificar la colonización agrícola será necesario no solamente considerar el coste de capital inicial que aquella implica, sino también determinar la razón capital-producto correspondientes a dicha colonización, comparadas con las correspondientes a distintas utilidades alternativas del capital, incluyendo el montaje de industrias, teniendo así una medida de la aportación que se puede esperar de la colonización agrícola en orden a la creación de empleo y al incremento de la producción, en comparación con la que significarán los otros proyectos de inversión posibles. En algunos casos se comprobará que es más económico invertir la misma cantidad de capital en la industria y en la agricultura ya en marcha que en la colonización agrícola, que abre al cultivo nuevas regiones.

Por último, hay que señalar que las razones que acabamos de examinar no constituyen los únicos criterios orientadores de una política de colonización agrícola, sobre la cual han de tener también gran influencia las consideraciones de carácter social. Así, aun en los casos en que los costes de capital son elevados, puede ocurrir que los programas de colonización agrícola sean necesarios para elevar la producción nacional de alimentos con el fin de satisfacer a un incremento en la demanda resultante de un aumento del empleo en la industria, siendo conveniente que la mayor parte de los planes se preparen sobre la base del cultivo colectivo en gran escala.

B) Movilidad en sentido vertical

Como hemos hecho ver, las inversiones en capital humano constituyen un aspecto de singular importancia en el proceso de desarrollo. En este sentido los recursos con fines educativos no suelen definirse al presente como un gasto improductivo, sino como un activo que es asimilado al desarrollo del hombre en todas sus facetas y que se manifiesta en la actividad económica.

La educación así entendida tiene una proyección individual y otra social expresadas, respectivamente, en la realización plena del ser humano; y por su impacto en la eficiencia de la producción al elevar la calidad de la fuerza de trabajo influyendo directamente en el aumento de la productividad y teniendo un efecto "acelerador" sobre el acervo de conocimientos de la sociedad al incrementarse el componente educado de la fuerza de trabajo (53).

Desde el punto de vista económico destaca su carácter de inversión, en virtud de que la educación y el adiestramiento contribuyen al facilitar la absorción de tecnologías, pues se observa una conexión interactiva entre los cambios de la estructura ocupacional, tendientes a emplear mano de obra con un mayor nivel educativo y propiciada por la mejor calidad de la fuerza de trabajo, y la desviación de los patrones de demanda de recursos humanos debidos a los avances tecnológicos hacia ocupaciones que requieren una mayor educación de la fuerza de trabajo. En otras palabras, que los avances tecnológicos son principalmente "intensivos en educación". Problema que está muy vinculado con el problema de la absorción y adaptación tecnológica de nuestro país, ya que se ha puesto especial atención en la transferencia de recursos destinados a la inversión física sin dar la debida importancia al hecho de que, para una eficiente aplicación de estos recursos por medio de técnicas modernas de producción, se requiere de mayores conocimientos y mejor preparación de la mano de obra y de la cual hay

(53) E.F. Denison "Measuring the Contribution of Education (and the residual) to Economic Growth O.E.C.D., Paris 1964- Leopoldo Solís, "Controversias sobre el Crecimiento y la Distribución", Ed. F.C.E. 1a. 1972 p. 199.

insuficiencia (54).

Por otra parte, la inversión en capital humano, y concretamente en educación, debe entenderse en un sentido más amplio y más redituable que el solo incremento en la oferta y calidad de los servicios educativos, ya que la asignación de recursos a este fin es una forma de igualar las oportunidades de acceso a los beneficios del progreso y de lograr una sociedad más equitativa mediante un mecanismo efectivo de redistribución del ingreso.

En este sentido, partiendo de un concepto amplio de desarrollo y tomando en cuenta los señalamientos de las distintas investigaciones correspondientes tenemos que, al observar la desproporción entre los rendimientos y las asignaciones a la inversión física y la destinada a investigaciones tecnológicas y cuestiones educativas, parece fundado pensar, que a largo plazo, se acelerarían la tasa de desarrollo si hubiere un incremento cada vez mayor, en términos absolutos y relativos, en el segundo tipo de inversión.

Se observa en primer lugar, de acuerdo a lo expuesto en el capítulo III (pp. 210 a 215), que es imprescindible ensanchar la base de educación sistemática en sus niveles elementales y medios en los cuales se apoya la estructura del sistema, pues uno de los principales problemas que se afronta es el del número creciente de jóvenes desempleados que no asisten a la escuela. Muchos de los cuales nunca fueron a ella, sobre todo en las zonas rurales, más desprovistas de servicios docentes que las zonas urbanas, además de que muchos de los que inician la enseñanza primaria desisten o tienen muy pocas oportunidades de continuar estudios de segunda enseñanza o de recibir instrucción técnica o formación profesional, por lo que la formación que reciben es, en su mayor parte, elemental y no especializada.

Por consiguiente, es importantísimo que se trate de incrementar una formación preprofesional destinada a inculcarles los conocimientos y aptitudes básicos necesarios para el trabajo útil.

La educación impartida en estos programas de forma

(54) Leopoldo Solís *op. cit.* p. 200.

ción preprofesional son diferentes en las zonas rurales y - en las urbanas, según se dirija a hombres o a mujeres y de acuerdo con las necesidades de la sociedad en que vivan estos. No se trata solamente de mejorar las oportunidades de empleo de los educandos, sino también de inculcarles una idea más clara de sus posibilidades y responsabilidades respecto de la modernización de la sociedad a que pertenecen.

A continuación se exponen brevemente las conclusiones de una evaluación reciente efectuada por el UNICEF sobre la experiencia adquirida con estos programas en varios países de Africa, Asia, y America Latina:

- a) *la formación preprofesional debe basarse en una evaluación realista de las posibilidades de empleo, en su sentido más amplio, incluidas las ocupaciones familiares y por cuenta propia, y de las características sociales y económicas de los niños y adolescentes para los cuales se organiza la formación;*
- b) *a largo plazo, debería tenderse a que la formación preprofesional sea parte integrante de los sistemas de instrucción y de formación profesional;*
- c) *es probable que en la mayor parte de los países en vías de desarrollo, deban aplicarse diferentes sistemas de formación preprofesional para los diversos grupos de niños y adolescentes;*
- d) *todos los programas deberían ofrecer a los niños y jóvenes una orientación completa, simple y eficaz sobre la manera en que pueden contribuir a la modernización de su sociedad; deberían permitir la adquisición de calificaciones elementales y de conocimientos prácticos y técnicos que los jóvenes puedan aplicar útilmente en su círculo familiar y fuera de él, y deberían también enseñar y hacer comprender a los jóvenes cómo es la dinámica de la sociedad, es decir, prepararlos para entrar en el mundo cambiante de los adultos;*
- e) *la formación preprofesional puede concebirse como*
 - i) *una parte de la instrucción general;*
 - ii) *un curso de instrucción técnica y práctica complementaria de la enseñanza empírica que puede recibirse en el propio oficio, en la industria en la agricultura o en los servicios;*

- iii) un curso de formación básica, es decir, de pre-aprendizaje o preparación para comenzar la formación profesional ordinaria;
- iv) un curso final de educación y formación elementales, de naturaleza práctica y técnica destinado a mejorar las oportunidades de empleo de los niños y adolescentes sin formación escolar completa (55).

Es preciso, así mismo, dar cada vez mayor atención - al desarrollo de la investigación científica. Desde este punto de vista el crecimiento económico implica, por un lado, mantenerse al día sobre la labor investigadora en otros 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 (56).

Se requiere empezar a crear una tradición tecnológica, lo cual presupone esfuerzos generalizados hacia toda la población, con fines a extender la comprensión de la tecnología moderna y el inicio en los principios de la productividad, lo cual no se podrá lograr, aún cuando diversas instituciones estén trabajando sobre el particular, sin los cambios estructurales necesarios, contándose entre los más importantes el de una cada vez menor dependencia económica del extranjero, pues como lo señaló el Dr. Victor Urquidí, " gran parte de la tecnología que ha sido transferida a los países en vías de desarrollo ha sido irrelevante y hasta perjudicial, ya que las experiencias y conocimientos resultaron excesivamente costosos para los países recipientes".

Con todo, en razón de la exigencia en número de años de la enseñanza sistemática, si tales metas constituyen en conjunto el contenido por antonomasia de planes a largo y mediano plazo, por lo pronto, en tanto se sientan las bases para alcanzarlas, es necesario subsanar las carencias de la población trabajadora adulta.

(55) Junta Ejecutiva del UNICEF., reunión de mayo de 1969, - Santiago de Chile, OIT. "Programa Mundial del Empleo", Ginebra 1969, pp. 94 y 95.

(56) En este sentido se creó recientemente el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología y del Uso y Explotación de Patentes y Marcas.

México, como se ha señalado, adolece al presente de una gran rigidez 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 incompleta. De este modo, aún cuando los cursos de preingreso al trabajo constituyen una fase transitoria- pues en el futuro tenderían a declinar a favor del ensanchamiento de la educación media y de otros estudios-, su impartición- constituye un capítulo importante de los esfuerzos educativos correspondientes a la actual etapa de desarrollo.

De éste modo, los programas dirigidos a 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 tropiezan con innumerables obstáculos, contándose entre ellos la de establecer un orden de prioridades y evaluar cuidadosamente las necesidades de formación de tal personal, determinar que métodos de formación son eficaces y estudiar los aspectos financieros, orgánicos y metodológicos de la formación.

Habrà de insistirse particularmente en la formación- para ocupaciones que se consideren esenciales para el desarrollo y para la elevación del nivel del empleo, como es la asistencia técnica que se orienta a la formación profesional de supervisores e instructores, atendiendo en su sentido muy particular las necesidades de las zonas rurales.

Deben tomarse también decisiones importantes para la organización más eficaz y económica de la formación. Son varias las posibilidades: formación en instituciones, es decir, formación a tiempo completo en escuelas, centros profesionales y técnicos, etc.; aprendizaje en virtud de contrato con un empleador; formación de otras clases dentro de la empresa (por ejemplo, cursos de perfeccionamiento o para la puesta al día de conocimientos para trabajadores adultos formación para el ascenso y readaptación profesional para otros empleos, y formación combinada en instituciones y la empresa (por ejemplo, cursos dados durante ciertas horas de la jornada de trabajo, cursos a pleno tiempo durante determinados períodos o períodos de formación alternados con períodos de trabajo) teniendo que para cada región o para cada rama de actividad económica del país, quizá haya de organizarse la formación de manera diferente.

Con respecto a los métodos de formación pueden men -

cionarse, además de otros muchos ya ampliamente conocidos - (57), dos métodos de especial interés. El primero consiste en recurrir a unidades móviles de formación, debidamente equipadas, que podrían permanecer en localidades medianas y pequeñas en las que si bien no está justificado el establecimiento permanente de un plantel, hay una demanda limitada de capacitaciones que una vez satisfecha permitiría ir a cubrir necesidades de igual tenor en otras localidades.

El segundo método, que parece aplicarse cada vez más es la enseñanza programada, que permite, por lo menos en cierta medida, disminuir la demanda de personal docente, ya escaso en ciertas áreas.

Para asegurar una política de formación coherente y la coordinación apropiada de todos los organismos públicos y privados que intervienen en la planificación, organización y administración de la formación profesional, parece conveniente integrarlos a un plan nacional de mejoramiento masivo de los recursos humanos (58).

Por último, y dentro de los programas de ayuda a la comunidad son de singular importancia los que se basan en los servicios que los jóvenes instruidos pueden prestar a estas; requiriendo tales programas una planificación adecuada, sobre todo para asegurar su integración en los planes de desarrollo económico y del empleo (59).

De este modo el ensanchamiento de la capacidad de absorción del sistema, la ampliación y modernización de las

(57) Existen en el país una serie de instituciones que cubren estos tipos de formación como son, entre otros: Plan Nacional de Adiestramiento Rápido para la Mano de Obra (ARMO); Asociación Mexicana de Responsables de Capacitación (AMECAP); Centros de Capacitación para el Trabajo Rural (CECATR), etcétera.

(58) En 1968 se creó el Consejo Nacional de Fomento de Recursos Humanos, el cual, salvo una cuantas actuaciones, su influencia ha sido muy precaria.

(59) En últimas fechas se creó un nuevo plan de servicio social, que es un vivo ejemplo de lo que las nuevas generaciones pueden hacer por el desarrollo de diferentes comunidades nacionales.

instalaciones existentes, la revisión a fondo de sus programas y su continua adecuación a las cambiantes necesidades del desarrollo, constituyen una forma fundamental en la presente época en que mediante cursos cortos y de carácter polivalente puede evitarse la acumulación de la fuerza de trabajo carente de flexibilidad ocupacional.

Resulta asimismo de fundamental importancia considerar la eficacia posible de estas medidas no solo en lo que atañe en abstracto a su significado tecnocrático y operacional sino en relación a su sentido social, pues de no ser así, las adecuaciones cualitativas que se alcanza entre la educación y pericias para el trabajo y los requerimientos de la economía, habrán de traducirse en un beneficio desproporcionadamente alto para los estratos privilegiados con respecto a lo obtenido para el pueblo, pese a que se eleven las tasa de crecimiento y las percepciones de algunos trabajadores (60).

C) Necesidad de un medio ambiente social más favorable

Para aumentar de un modo rápido y eficaz, en el contexto de la totalidad de la estructura económica, el programa de aumento de la productividad y el empleo, será preciso mejorar el medio ambiente social en el cual dicho programa va a realizarse. Los resultados dependerán, en efecto, de ese medio ambiente social, incluyendo en éste todas las instituciones sociales y todas las actitudes de carácter social que pueden afectar, de un modo positivo o negativo, el interés de las gentes y su aptitud para encontrar los procedimientos más adecuados para la producción de bienes y servicios; en una palabra, para elevar la productividad.

(60) Para el desarrollo del presente tema se tomó principalmente como base el libro de Gloria González S., "Problemas de la Mano de Obra en México", op. cit. pp. 95 a 167.

Se trata pues, de un problema complejo, que exige un análisis detallado de las condiciones del país en concreto.

Apuntábamos en el inciso anterior que redistribuir a base de educación es posible pero dista mucho de ser un proceso fácil, ya que es bien conocido que pese a los avances logrados en materia educativa, persisten aún en México grandes desigualdades entre los distintos grupos, tanto en relación a las posibilidades de acceso a la escuela como en el aprovechamiento de la instrucción misma.

Recuérdese el hecho de que para una familia de bajos ingresos la actividad de sus miembros en edad escolar puede reportar beneficios monetarios o de otro tipo (ayuda en faenas domésticas, etc.), problema que aunado a los bajos índices sanitarios y nutricionales que restringen las potencialidades de los educandos, configuran uno de los tantos rasgos negativos del medio ambiente social.

En este contexto hay que puntualizar las ventajas - que derivarían de un incremento considerable a favor de la inversión en salubridad y seguridad social.

De singular importancia es el régimen de seguridad social, el cual se dirige a grandes pasos a ser más completo e integral, lo que presupone la unificación, en un sólo instrumento de seguridad social, de las instituciones de asistencia y beneficencia públicas, animadas ya no por un espíritu de mera conmiseración social, sino para el mejor desempeño de una responsabilidad social a cumplir, lo que entraña, no la solución transitoria a un problema concreto, sino la atención a los síntomas sociales o personales, que en el empleo productivo y a tasas remunerativas de salario, apoyados en el goce de prestaciones sociales a corto y a largo plazo, encuentre la solución integral a las distintas categorías de problemas individuales y sociales por atender.

En este caso, tal proyección entrañará desde la modificación de ordenamientos legales, hasta la alteración de funciones de dependencias del Ejecutivo, dirigidas no solo a incorporar a los sistemas de beneficencia y asistencia sino de todos los organismos de seguridad social que existen para diversos sectores de la población, lo cual redundará en reducciones significativas en el costo de administración de la seguridad social y, lo que es más importante aún

de las posibilidades de mejorar y ampliar los servicios que presta.

Dada de esta forma la importancia del sistema de seguridad social en nuestro país, analizemos brevemente a continuación la relación que tiene este sistema y, en especial el Instituto Mexicano del Seguro Social (61), con la política del empleo.

Observamos que México, en el transcurso de su desenvolvimiento histórico y político ha presentado características muy propias y peculiares, distinguiéndose siempre por su constante afán de una mayor justicia social que, aunque no se ha logrado plenamente por las circunstancias negativas apuntadas en este trabajo, ha contribuido enormemente al cambio jurídico de las instituciones clásicas capitalistas.

Así, los artículos 27 y 123 Constitucionales, operan un cambio trascendental en las Constituciones de corte clásico, ya que con la inclusión de los artículos sociales nuestra Carta Magna deja de ser una Constitución Política y se convierte en una Constitución Político-Social.

En ella se establecen toda una gama de derechos sociales que tienen como subsidio ideológico las necesidades y aspiraciones de los grupos humanos, contándose entre una de las más caras la de la protección del salario, ya que todo hecho que implique la pérdida o disminución del mismo, causará perjuicios trascendentales en la base económica de la familia.

En este contexto, el artículo 123, fracción XXIX, en su texto original expone;

"se consideran de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguros populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros con fines análogos por lo cual tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previ-

(61) Se toma como ejemplo al IMSS. en virtud de que es la institución de seguridad social que más prestaciones otorga y que ampara a un número mayor de mexicanos.

sión popular"; la cual se reforma en 1929 en los siguientes términos: "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá: seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos"; deviniendo posteriormente, después de varios proyectos y tentativas, en la "Ley del Seguro Social", la cual al promulgarse el 31 de Diciembre de 1942, se erige no solo como un medio de protección del salario; seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada, muerte, riesgos de trabajo; sino como complemento del jornal en medida en que otorga prestaciones que el individuo tendría que obtener de su único ingreso.

Es pues, la seguridad social una de las políticas más directas de redistribución de la riqueza nacional, pero a su vez uno de los medios más idóneos dentro de las políticas del empleo ya que, como señalábamos líneas atrás, las prestaciones que otorga fortalecen substancialmente a la población económicamente activa proporcionando servicios médicos que inciden sobre la composición de la mano de obra, su estabilidad y su rendimiento; concediendo prestaciones a corto y a largo plazo que le aseguran su subsistencia como la de su familia por circunstancias previstas o imprevistas, etcétera y al mismo tiempo actúan sobre los futuros trabajadores al coadyuvar a su mejor formación desde la prestación que reduce los riesgos de nacimientos anormales y muchas veces funestos (seguros de maternidad), pasando por las prestaciones de lactancia que le garantizan al niño su correcta alimentación durante las primeras semanas y las de asistencia médica, hasta las que tratan de evitar la entrada prematura al mercado de trabajo de jóvenes a temprana edad, que en esta forma tienen más oportunidades de una más completa formación profesional (prestaciones de orfandad y asignaciones familiares).

Además de todas las contribuciones citadas, tenemos que con el decreto de la Nueva Ley del Seguro Social el 26 de Febrero de 1973, se incrementan todos los beneficios del sistema, principalmente en lo que se refiere al propósito de avanzar hacia una seguridad social que sea integral, en el doble sentido de mejorar la protección al núcleo de los trabajadores asegurados y de extenderla a grupos humanos no sujetos a relaciones de trabajo, lo cual, aunado a los programas de solidaridad social, constituye un freno al exodo desproporcionado de la mano de obra del campo a las ciudades en virtud de la elevación del nivel de vida campesino.

Estas innovaciones, junto con otras, como son: la obligación de los patrones de proporcionar servicios de guardería con lo que la mujer tendrá una participación más plena en la actividad productiva; y la de la incorporación voluntaria al régimen obligatorio, constituyen una reorientación de la estrategia general de desarrollo, dentro de la cual, será necesario analizar lo concerniente a la viabilidad de ampliar el concepto relativo a un seguro de desempleo, que en nuestro país se observa bajo el rubro de "Seguro de Cesantía en Edad Avanzada" y que el artículo 143 de la Ley en vigor define como la privación de trabajos remunerados después de los sesenta años de edad.

Asimismo, el artículo 145 expresa que "para gozar de las prestaciones del seguro de cesantía en edad avanzada se requiere que el asegurado:

- I.- Tenga reconocido en el Instituto un mínimo de quinientas cotizaciones semanales;
- II.- Haya cumplido sesenta años de edad;y
- III.- Quede privado de trabajo remunerado.

A su vez, el artículo 138 de la misma Ley señala que "para tener derecho al goce de las prestaciones del seguro de Vejez, se requiere que el asegurado haya cumplido sesenta años de edad y tenga reconocidas por el Instituto un mínimo de quinientas cotizaciones semanales"; y el artículo 148 nos dice que, "el otorgamiento de la pensión por cesantía en edad avanzada, excluye la posibilidad de conceder posteriormente pensiones de invalidez o de vejez, a menos que el pensionado reingresare al régimen obligatorio del Seguro Social, en cuyo caso se aplicará lo dispuesto en la fracción IV del artículo 183".

Se deduce por lo tanto, de lo expuesto, que en realidad, el Seguro de Cesantía en Edad Avanzada es un adelanto de la edad de retiro por vejez, en razón de la circunstancia del desempleo, ya que siendo generalmente transitorio el estado de desempleo, no tendría caso una prestación vitalicia, apropiada sólo en virtud de contingencias, cuyos efectos son permanentes o definitivos: la invalidez, la vejez, la muerte.

Continuando dentro de esta temática, cabe distinguir también, de entre una serie de medidas de protección en favor de los trabajadores por términos de la relación de trabajo, lo cual presupone indemnizarlo por el daño causado; y

aquellas dirigidas a mantener un cierto nivel de ganancias mientras dure la situación de desempleo, que a diferencia de las otras no esta concebida para evitar despidos, ni constituye una reparación por el daño causado por un despido arbitrario.

Así, del análisis de las prestaciones tanto para el caso de desempleo como en general por el término de la relación laboral, se deduce que aún cuando estas últimas representan, sin duda, un componente muy importante de la protección a la estabilidad en el empleo o compensar por los años de servicios o reparar el daño causado por un despido sin justa causa, es necesario buscar formas más eficaces que protejan al trabajador contra el riesgo de una inactividad forzosa, lo cual presupone, en principio, un seguro de desempleo, sin perjudicar la finalidad de proteger al trabajador contra despidos arbitrarios y de indemnizarlo cuando estos se produzcan.

En virtud de ello, una relación de los aspectos más importantes del sistema permite formar un juicio sobre su probable eficacia:

En primer lugar hay que anotar que la concesión del beneficio y su duración están íntimamente ligados con el hecho de desempleo, por lo que la posibilidad de proteger a los trabajadores mediante medidas de seguridad social, el costo de esta protección, sus modalidades administrativas, dependen, en última instancia, del tipo de desempleo de que se trate, ya que la renovación tendrá en cuenta la duración del estado de necesidad por lo menos durante un lapso prudente; mientras que la duración de la protección recibida bajo forma de pago de una suma global dependerá del buen juicio con que el interesado la utilice.

En segundo lugar, la cuantía de la prestación del seguro de desempleo es en muchos regímenes proporcional a los ingresos del trabajador en un periodo inmediatamente anterior a la contingencia, con lo que se intenta mantener un cierto nivel de ingresos relacionado con el que disfrutaba el trabajador.

En tercer lugar, el seguro permite la redistribución del riesgo entre todos los que contribuyen a su financiamiento; ya que se podrá compensar el riesgo de empresas de relativa inestabilidad en el empleo, con las de alta estabilidad. Esta equilibrada distribución de la carga se compa-

ra ventajosamente con el egreso que puede ser súbito y elevado que ha de afrontar cada empleador por separado bajo el sistema de indemnización a cargo directo suyo. Sin embargo para que se cumpla bien este efecto de redistribución del riesgo y repartición de la carga financiera, es preciso que el campo de aplicación sea suficientemente amplio.

En relación con este punto se puede utilizar un sistema de cotizaciones diferenciales según el mayor o menor número o frecuencia de despidos que registren las empresas.

En cuarto lugar, el seguro garantiza el pago de la prestación y normalmente evita litigios entre el trabajador y el patrón. Cuando por excepción se producen, pueden resolverse rápidamente por la simple vía administrativa, salvo casos excepcionales.

En quinto lugar, los periodos de desempleo durante los cuales el seguro pagó una indemnización, generalmente son asimilados a tiempos de trabajo o de seguro, para los efectos del cumplimiento de un período de calificación necesario para obtener otras prestaciones, como por ejemplo pensiones.

En sexto lugar, con mayor o menor razón se atribuye a las prestaciones por término de la relación laboral un efecto de disuasión de la creación de empleos, sea por la cuantía de la carga financiera, sea por la imprecisión en cuanto a monto y a fechas de su pago. El seguro de desempleo financiado por cotizaciones periódicas permite al empleador determinar con precisión tanto el costo de las prestaciones como la fecha en que debe efectuar cada egreso con ese fin. Es cierto que una empresa puede ir determinando los compromisos que se van acumulando con cada nuevo año de servicios de cada trabajador y constituir una reserva para el futuro pago de las indemnizaciones pero no estará en situación de saber la fecha en que deberá afrontar cada pago ni la cuantía que deberá pagar en esa fecha. Finalmente, cabe la posibilidad de una participación del Estado, o incluso de los trabajadores, en el financiamiento del seguro, con lo que la carga sobre la empresa es menor y puede suponerse que se aminorarán los posibles efectos negativos sobre el empleo.

Frente a estas consideraciones, que como se aprecia se refieren directamente a los beneficios que pueden reportar estas medidas a los trabajadores y empleadores tenemos-

que la instauración de un seguro de desempleo también puede tener efectos positivos en la colectividad por las siguientes razones:

a) El seguro de desempleo provee de ingresos a los - desocupados, permitiéndoles mantener cierto poder de compra y de consumo. Se contribuye así a evitar que en el caso de una recesión económica por ejemplo se produzca una progresiva contracción en la demanda de bienes y servicios, que a su vez vaya aumentando los sectores afectados por el desempleo. Representa, pues, un factor estabilizador de la demanda y, por ende, de la situación del empleo.

b) Los excedentes financieros del sistema pueden invertirse en actividades que signifiquen abundante empleo de mano de obra.

c) Los regímenes de seguro de desempleo incluyen - ciertas prestaciones suplementarias que facilitan un nuevo-empleo: pago para cursos de formación o readaptación profesional; pago de gastos de traslado al sitio de un nuevo empleo y otras (62).

Se advierte así la necesidad, tanto individual como colectiva, de constituir un mecanismo que forme parte de la seguridad social como una rama permanente de protección del riesgo de desempleo, pero las consideraciones precedentes - demuestran la complejidad del problema y las dificultades - que entraña la institución de un seguro que cubra el desempleo, pues éste no sólo constituye un riesgo objetivo, sino una contingencia estrechamente vinculada a la conducta del trabajador, a factores de reeducación profesional, de movilidad geográfica y de mercado económico, los que de no coordinarse en la acción sistemática de un servicio encargado - de su realización corren el peligro de convertirse en un - instrumento antieconómico y antisocial.

El procurar pues el exitoso funcionamiento de un sistema de prestaciones de desempleo, exige, por una parte, de las medidas económicas señaladas páginas atrás, y por la o-

(62) Alfredo Mallet, "Empleo, Desempleo y Prestaciones por-Desempleo." *Revista de Seguridad Social* Nums. 74 y 75, año-XXI, época III, 1972 pp. 48, 49, 50 y 51.

tra de una organización eficaz para la colocación de los - desempleados; no habiendo exageración en afirmar que nues - tro país se hallará en la imposibilidad de instaurar un ré - gimen de seguro de desempleo si no dispone de un servicio - de colocación, que no sólo realice funciones de intermedia - ción, sino que en coordinación con la planificación económi - ca nacional este facultada para acelerar las inversiones en obras públicas, la programación del adiestramiento a todos - los niveles de capacitación, el asesoramiento en la localiz - ción de nuevas industrias y otras muchas consideraciones - que, como ya se analizarón, son necesarias para la promo - ción del empleo.

Concluyendo se advierte que los régimenes de seguri - dad social en relación a las políticas de empleo no sólo - desempeñan un papel muy importante, sino que se erigen como instrumentos especiales para la auténtica solución del pro - blema, ya que el régimen de seguridad social no sólo es coa - dyuvante fundamental en la política de redistribución del - ingreso nacional, suplementando con sus servicios los esca - sos ingresos de los que no tienen otro patrimonio que su - mano de obra, sino que, además, en su función natural de - preservar la salud de los trabajadores y de sus familias - contra los riesgos de todo tipo que en un medio ambiente - hostil puedan amenazarlos, debe satisfacer, además, la fun - ción de proporcionar los medios para hacer soportable al - trabajador la transición del desempleo al empleo, y de pres - tar la asistencia técnica a la fuerza de trabajo que la ne - cesite, para procurar la orientación profesional y el adies - tramiento de la mano de obra, que han de permitir al traba - jador su elevación a ocupaciones más productivas y mejor re - muneradas.

A MANERA DE CONCLUSION

"La voluntad general expresada en -
la Constitución y las leyes que la -
nación se ha dado por medio de -
sus legítimos representantes, es -
la única regla a la que deben suje-
tarse los mexicanos para labrar -
su felicidad, a la sombra benéfica-
de la paz".

DON BENITO JUAREZ

I. De las ideas expuestas en este trabajo se desprende el hecho indiscutible de que los problemas del empleo constituyen una de las principales preocupaciones de las naciones, sea cual fuere su nivel de empleo. Sin embargo, su magnitud y naturaleza difiere considerablemente según se trate de países industrializados o de países en vías de desarrollo. Para los primeros, el problema reside no tanto en absorber grandes cantidades de trabajadores en la economía, cuanto el de facilitar el ajuste de dichos trabajadores a los rápidos cambios estructurales; en tanto, que los segundos, se enfrentan con la abrumadora tarea de lograr que el desarrollo económico proporcione más altos niveles de vida, mediante la creación de oportunidades para un empleo más pleno, más satisfactorio y más productivo, a millones de desempleados y subempleados, así como al elevado número de personas que entran a formar parte de la fuerza de trabajo.

II. Por lo que atañe a los países subdesarrollados, ya que no es nuestro propósito ahondar en las características de los más avanzados, México se revela como tal, ya que desde un punto de vista histórico estructural exhibe las deformaciones, contradicciones y efectos típicos provocados por el subdesarrollo, tanto en sus estructuras internas como en sus relaciones externas.

III. En este contexto, se aprecia que es el subdesarrollo la causa fundamental del problema ocupacional del país, ya que este responde a la totalidad de la estructura económico-social, la cual, presenta agudos desequilibrios manifestados en su base por la existencia de una sociedad "dual", que no significa la existencia de dos sociedades diferentes y hasta cierto punto independientes, sino el funcionamiento de una misma sociedad global, en donde el progreso de un sector (moderno) condiciona el estancamiento o muerte del otro (tradicional).

IV. La falta de desarrollo de la sociedad como un todo, ha implicado graves desequilibrios inter e intra sectoriales patentes entre todas las ramas de actividad, más particularmente en el sector primario donde la estructura económico-social, a pesar de los avances logrados en materia agraria, ostenta graves dificultades implícitas todas ellas en dos aspectos esenciales que son: por una parte, la conformación de la estructura agraria, en donde coexisten un pequeño subsector tecnificado neolatifundista y exportador, frente a un enorme grupo tradicional, marginalizado y de subsistencia; y por la otra, en el hecho ya mencionado de que el sector industrial ha basado una enorme parte de su crecimiento a costa del debilitamiento de grandes sectores tradicionales, esencialmente rurales.

V. No obstante estas circunstancias, el crecimiento del sector moderno no se ha caracterizado por un desarrollo integral de la planta industrial y en general del desenvolvimiento de fuerzas productivas, ya que al adecuarse éste, en buena parte, a las desigualdades en el ingreso y el consumo, determinó un sistema prematuramente monopolista, con un estructura distorsionada, ineficiente en aspectos importantes y de altos costos.

VI. En consecuencia, la falta de integración y diversificación de la economía en general, ha ocasionado una oferta muy reducida de empleos productivos, traduciéndose ello en un subempleo evidente y latente en todos los sectores de actividad que, correlativamente con la creciente concentración del ingreso, ha determinado el agravamiento de la desigualdad existente.

VII. Ahora bien, no es posible comprender cabalmente el subdesarrollo y sus efectos si no lo situamos dentro del marco dependiente de nuestra economía, el cual, gestado durante el período colonial y consolidado durante el neocolonialismo, ha sido llevado a nuevos planos por la dependencia estructural respecto al imperialismo, la cual es mucho más radical que la que rigiera anteriormente, pues al basarse en gran parte sus recursos o mecanismos de control en el fenómeno de una ideología de consumo, ajena al interés de la sociedad en general, ha ocasionado un proceso tremendo de profundización, abarcando ya no solamente cuestiones económicas sino de índole social y cultural.

VIII. Con relación a este punto, observamos que la ideología de consumo tiene efectos muy diferentes según se trate de una nación desarrollada o de otra subdesarrollada. En la primera, el consumo precede a una ideología del ahorro, la cual es necesario modificar en virtud de que constituye un serio freno para aquél, que es la principal solución a la deflación, traduciéndose por ende el consumo en un elemento de equilibrio económico. En cambio, la ideología de consumo en los países subdesarrollados es un elemento de desequilibrio económico-social, pues al basarse la industria principalmente en estímulos procedentes de los países desarrollados, que son quienes fijan la mayoría de los productos a producir y los precios de compra y venta, genera que la inversión se desvía hacia la excesiva producción de artículos no esenciales, los cuales, sólo pueden ser consumidos por un corto sector de la población (por las causas señaladas anteriormente), provocándose con ello un excesivo consumo suntuario que reduce sensiblemente nuestra capacidad de inversión y de empleo, lo que origina, como contra-parte, que ante la imposibilidad real de aumentar sus niveles de vida un número cada vez mayor de individuos adquiera sentimientos de frustración, con sus ya conocidos efectos perjudiciales.

IX. Tales indicadores, nos llevan a considerar el grave error de haber concebido el subdesarrollo sólo como una manifestación de pre-capitalismo, es decir, como una etapa de desenvolvimiento en correspondencia al modelo seguido por el capitalismo primario, deviniendo muchas de nuestras fallas de querer buscar analogías entre las categorías que fueron válidas para el capitalismo original con otras que, aunque ofrecen una aparente similaridad, obedecen a situaciones muy distintas; sobre todo si consideramos los equívocos resultantes de haber querido aplicar al subdesarrollo, sin el vigor necesario, algunos modelos correspondientes al ya desarrollado capitalismo contemporáneo.

X. La complejidad del problema nos impone la necesidad de promover cambios en nuestra estructura; no justificando ello, bajo ningún punto de vista, que en aras de una mayor justicia social se recurra a un régimen autocrático o totalitario, ya que, como afirma el maestro Ignacio Burgoa, despojar a la persona humana de los atributos naturales y esenciales que a esta calidad corresponden para diluirla dentro del todo social y convertirla en instrumento servil del gobernante; implicaría negar la justicia social, ya que el más grave atentado que puede cometerse contra la sociedad sería privarla de su condi-

ción de comunidad de hombres para transformarla en comunidad de seres humanos. Pero, si la justicia social es incompatible con la explotación y degradación del hombre por el Estado, asimismo, también una de sus más importantes finalidades estriba en eliminar la explotación del hombre por el hombre dentro de la vida comunitaria.

XI. Esta ideología, basada en los más caros anhelos del hombre universal, constituye en nuestra nación, con la Revolución de 1910, el afloramiento de un vasto proceso forjado en el seno de una voluntad transformadora, cuyas raíces, al extenderse en el pasado, recogen todas las directrices de la experiencia histórica de México, deviniendo ello en metas muy claras que al ser plasmadas por la Junta Constitucional de Querétaro dentro de un marco jurídico, se erige en un monumento conocido con el nombre de Constitución Mexicana de 1917, la cual consagra por primera vez en la historia el reconocimiento institucional a la verdadera esencia del hombre: su naturaleza social.

Así, nuestra Constitución como máxima manifestación del movimiento revolucionario, al mismo tiempo que consolida las libertades individuales logra que el interés de la sociedad en general, prevalezca por encima del de los individuos o grupos; en suma, concilia la libertad de la persona con la justicia social.

XII. Dentro del marco de estas consideraciones, es de advertirse que nuestro movimiento revolucionario en su acción política ha tenido avances indiscutibles, ya que al derrocamiento de un régimen dictatorial y estático, como era el porfirista, que intensificaba la carga impuesta por una herencia institucional que se remontaba al imperio español, se retomaron principios políticos del liberalismo mexicano, consignados en la Constitución de 1857 y negados o contrariados por el porfiriismo.

Con ello, se restablecieron ideas tales como la democracia, las libertades espirituales del individuo, la supremacía de la sociedad civil y la afirmación de nuestro régimen federal, consolidándose así la base para una estabilidad política, que al fundarse en las grandes transformaciones efectuadas, principalmente en lo concerniente a su continuidad institucionalizada, ha propiciado un mecanismo para un largo período de paz ininterrumpida, lográndose con ello un desa-

rollo económico muy superior al de la mayoría de nuestros vecinos latinoamericanos.

XIII. Sin embargo, es incuestionable que el movimiento de 1910 se transformó durante su década belicosa, de levantamiento político que anhelaba derrocar un régimen dictatorial y establecer un sistema democrático, en plena revolución económica y social encaminada a destruir un sistema basado en flagrantes desigualdades económicas, constituyendo su doctrina un rechazo o modificación del liberalismo tradicional, cuyo fracaso humano era evidente al no haber conseguido el bienestar deseado por la masa del pueblo mexicano.

Por lo tanto, y como se señalaba en líneas anteriores, la Constitución de 1917 define a la democracia no solamente como una estructura jurídica y una forma ideal de sociedad política, sino ante todo como un sistema de vida basado en el continuo mejoramiento económico, social y cultural del pueblo donde, la teoría del equilibrio capitalista no es ni válida ni atractiva para México, basándose nuestro sistema económico en la premisa de que, sin control y sin una iniciativa pública vigorosa, la empresa privada acarrea desorden y explotación del débil a manos de capitalistas sin escrúpulos.

En suma, tenemos que la Revolución rompió con el llamado "círculo vicioso de la pobreza", bajo el cual el pueblo mexicano estaba condenado al pauperismo por tradición, desbaratando las arcaicas estructuras y liberando los recursos humanos y materiales para el desarrollo integral y equilibrado de la sociedad en su conjunto.

XIV. Ahora bien, a la fecha es indudable que dentro de la esfera de los objetivos trazados en el movimiento revolucionario es el crecimiento económico el que mayores avances ha logrado, existiendo una gran disimilitud con los logros de la justicia social que, aunque considerables, ofrecen todavía amplias carencias y limitaciones, debido ello en parte, a que sus designios fueron reelegados a un segundo término por los cambios operados en los programas revolucionarios, afectándose negativamente la estabilidad social y siendo origen ello de nuevos desequilibrios y tensiones en nuestra sociedad.

En este punto, destaca el hecho de que el crecimiento económico, pese a los avances obtenidos, ha llegado a un momento crítico, advirtiéndose el fenómeno de que, el adelanto en los procesos de integración (creciente alfabetización, empleo de las comunicaciones masivas, etc), originan una serie de mayores y nuevas exigen

cias que pronto sobrepasan la capacidad de absorción de nuestra economía.

XV. Estas circunstancias plantean una nueva - encrucijada histórica, apreciándose que son nuestros principios revolucionarios contenidos en nuestra estructura jurídica, principalmente los artículos 27 y 123 constitucionales llamados con propiedad garantías sociales, las directrices fundamentales en que se basa la actual reorientación de nuestra estrategia de desarrollo.

XVI. En este orden, la primera parte del tercer párrafo del artículo 27 constitucional, así como su complementario segundo párrafo, son la esencia vivida de la voluntad de un pueblo, los cuales, cabe aclarar, no han sufrido modificación alguna desde que la Constitución fue promulgada en 1917; por lo que sus textos corresponden al espíritu original en que fueron creados.

Estos principios a la letra dicen:

"LA NACION TENDRA EN TODO TIEMPO EL DERECHO DE IMPONER A LA PROPIEDAD PRIVADA LAS MODALIDADES QUE DICTE EL INTERES PUBLICO, ASI COMO EL DE REGULAR EL APROVECHAMIENTO DE LOS ELEMENTOS NATURALES SUSCEPTIBLES DE APROPIACION, PARA HACER UNA DISTRIBUCION EQUITATIVA DE LA RIQUEZA PUBLICA Y PARA CUIDAR DE SU CONSERVACION".

"LAS EXPROIACIONES SOLO PODRAN HACERSE POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA Y MEDIANTE INDEMNIZACION".

Con ellos- como los enunciados a través del mismo artículo 27o., 3o., y 123o.- nuestra constitución rompe con los moldes establecidos, redefiniendo, en este aspecto, los derechos inherentes a la propiedad privada y a la cual coloca dentro de un contexto de funcionamiento social, limitando su irrestricto y caprichoso uso a través de la adopción del concepto de "obligación pública individual" que es aquella que el Estado impone al individuo constriniéndolo a obrar en beneficio de la sociedad.

Siendo estos conceptos la base sobre la cual se sustenta la propiedad privada en nuestro país, se hace necesario intentar un breve análisis sobre algunos de sus puntos característicos, así como su relación con algunas otras leyes fundamentales, pudiéndose obtener posteriormente una mejor interpretación del conjunto.

Tenemos así, en primer lugar, que sus objetivos se pueden lograr "... en todo tiempo ...", no existiendo límite, ni de circunstancia ni de época, para que la Nación, a través del Estado, ejerza libremente "... el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades ..."; dándonos ello, el segundo punto de análisis, que se refiere, no a la privación de la propiedad privada en perjuicio de su titular, ya que ello significaría una figura diferente, o sea la expropiación; si no que su connotación se traduce, según lo señala el maestro Burgoa, en la limitación de algunos de los derechos reales consubstanciales a la propiedad privada, o sean los de usar, disfrutar y disponer de la cosa.

Esta última consideración, encuentra su complementación en la "Ley de Expropiación", la que para nuestros fines inmediatos en su artículo 2o. señala:

"Prevía declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad".

Así como en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, la cual contiene varios preceptos importantes al respecto y entre los que destacan los enunciados en los artículos siguientes:

"ARTICULO 8o.- El Ejecutivo estará facultado, tratándose de las mercancías enumeradas en el artículo 1o. para decidir sobre los artículos que preferentemente deberán producirse por las fábricas, siempre que no se afecten los resultados económicos de las mismas, o bien, en caso contrario, que se otorgue a éstas la compensación respectiva.

ARTICULO 12o.- El Ejecutivo Federal podrá decretar la ocupación temporal de negociaciones industriales, cuando ello sea indispensable para mantener o incrementar la producción de las mercancías que se declaren comprendidas en el artículo 1o. de esta ley.

También procederá la medida que se refiere al párrafo anterior, cuando sea indispensable, a fin de que las actividades de la empresa respectiva se desarrollen conforme a las disposiciones que las autoridades dicten con apoyo en la presente ley o sus reglamentos.

Por lo tanto, se advierte que la figura "modalidades a la propiedad privada", conforma su esencia en las primeras líneas del tercer párrafo del artículo 27o. constitucional, encontrándose, a la vez, debidamente reglamentada su aplicación a través de las leyes-enunciadas.

Continuando con nuestro análisis, el principio-citado prosigue diciendo, "...que dicta el interés público..."; concepto que no puede interpretarse sino como el interés que tiene toda la sociedad por lograr el bien común que se traduce, en última instancia, en la justicia social, y cuyo logro dependerá de la justa armonización que logre el Estado en quien la sociedad deposita la consecución de sus fines, entre las garantías individuales y las garantías sociales "... para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación..."; elemento final del precepto y fin primordial que el Estado debe perseguir al ejercer el derecho enunciado.

Respecto a la expropiación figura contemplada por el segundo párrafo del mismo artículo 27o. se advierten dos elementos fundamentales; que sea por:

- a) "... causa de utilidad pública y;
- b) "... mediante indemnización".

Tenemos así que la expropiación es la acción ejercitada coactivamente por el Estado para transferir en su favor una propiedad privada, siempre y cuando exista una razón de utilidad pública, quedando a juicio del legislador establecer, por medio de una ley secundaria, tales causas.

En este sentido el 25 de noviembre de 1936 se publica la "Ley de Expropiación", estableciendo en su artículo lo. los considerandos de dichas causas, destacándose, en relación a nuestro análisis, las siguientes:

"... Se consideran causas de utilidad pública: -
... V.- ... el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de viveres o de otros artículos de consumo necesario ..."

...VII.- "La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;

...VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular".

Ahora bien, aunque la expropiación es un acto - autoritario, no es gratuito sino oneroso, teniendo que otorgar el Estado una contraprestación por el acto expropiatorio, llamada indemnización, - condición que constituye además una garantía individual (artículo 22o. - constitucional).

Cabe señalar por último, el hecho de que tanto - el primer elemento como el segundo suscitan confusiones en cuanto a su interpretación, haciéndose por lo tanto necesario la revaluación de los - conceptos en la misma ley de Expropiación, definiendo, por una parte, - con mayor precisión, el concepto de utilidad pública y, por la otra, des- terrando la confusión que suscitan las contradicciones en cuanto a la - época en que debe efectuarse el pago de la indemnización.

Establecidas estas breves disertaciones en tor - no al artículo 27o., observamos que es el artículo 123o. el que se eri - ge como otro de los conceptos básicos de nuestro Derecho Social.

Es este precepto, no únicamente producto úni - co del México del siglo XX y precursor de una avanzada legislación - obrera posteriormente adoptada por las naciones industrializadas, sino - que, al anticipar con mucho la industrialización y comercialización de - nuestro país, sujetó a un ordenamiento constitucional las relaciones - obrero - patronales, otorgándose con ello el reconocimiento legal de los sindicatos, salarios mínimos, horario justo de trabajo, seguridad labo - ral, derecho de huelga, protección a las mujeres y niños, contratos co - lectivos, seguridad social, participación obrera en las utilidades y al - gunas consideraciones más que en esencia son la fiel interpretación de - las aspiraciones populares por tanto tiempo relegadas.

En atención a ello, se advierte que es el artícu - lo 123o. constitucional no sólo un medio de protección del trabajador, - sino que, al considerar al individuo como miembro de un grupo social, - identifica al derecho del trabajo con el derecho social, apreciándose en este contexto su verdadero sentido, que es el de ser uno de los instru - mentos más idóneos para el alcance de la justicia social.

Así, el artículo en cuestión establece en su frag

ción XVIII:

"...Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital".

Fracción que encuentra su complementación en el artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo, ley reglamentaria del artículo 123o., y que a la letra dice:

"...Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patronos".

A su vez, y conforme a esta concepción, observamos que la fracción XXIX del multicitado artículo 123o. es de vital importancia en la estructuración de nuestro derecho social, ya que, al instituirse en ella la necesidad de constituir un sistema encaminado a proteger eficazmente al trabajador y a su familia contra los riesgos de la existencia, y a encauzar en un marco de mayor justicia las relaciones obrero - patronales, se da origen al régimen del Seguro Social, el cual, aunque establece como fin inmediato la protección del trabajador, su objeto, por la fuerza dialéctica de su espíritu revolucionario, no se detiene ahí, sino que se proyecta hacia su meta final que es la de alcanzar a todos los sectores e individuos que componen nuestra sociedad.

Fiel intérprete de dicho espíritu es la Nueva Ley del Seguro Social, ya que, al romper con los moldes clásicos de los seguros sociales, se transforma en uno de los ordenamientos más profundos y auténticamente revolucionarios, con proyecciones más amplias y firmes hacia su verdadera consecución, que no es otra que la de alcanzar una seguridad social que sea integral, entendiéndose por ello, no sólo el mejoramiento de la protección al núcleo de trabajadores sujetos a una relación laboral, sino el de extenderse, con un auténtico sentido de solidaridad social y bienestar compartido, a los grupos o individuos marginados de nuestra sociedad, y cuya propia condición les impide tener la capacidad contributiva suficiente para incorporarse a los sistemas de aseguramiento tradicionales, no siendo ya por lo tanto necesario, el otorgamiento de una contraprestación por los beneficios obtenidos, sino que, para el disfrute de estos, bastará la sola calidad humana del individuo y su estado de necesidad.

Queda pues plasmada, en la Nueva Ley, la ver-

dadera esencia de la seguridad social, que a la vez que propicia el bienestar colectivo, se estatuye como generador fundamental del justo desarrollo del país, en el sentido de que al promover la distribución de la riqueza impulsa el crecimiento de una economía real y sostenida, provocando con esto la integración del individuo a las fuerzas productivas y dotándolo para ello de los elementos materiales y culturales por medio de los cuales pueda alcanzar su plena productividad.

XVII. Son pues, los preceptos constitucionales enuncian dos la base jurídica sobre la cual descansa toda la organización y política revolucionaria, destacando, de entre ellos, el hecho de que el Constituyente de Queretaro, con una admirable penetración de las realidades económicas, le otorgó al Estado los instrumentos necesarios para que pudiera definir, modificar o extender su autoridad a una amplia gama de funciones bajo el principio de legalidad mas absoluto que es la Constitución, y a cuyo espíritu y esencia atiende la necesidad de lograr un desarrollo económico con un claro sentido de justicia social, el cual, en apego a ella, debe buscarse no unicamente en términos económicos, sino en términos de ciencia política y sociología económica, o sea, a través de una acción política que resuelva a tiempo, cívica y pacíficamente los grandes problemas nacionales, no pudiéndose por lo tanto ocultar la idea de que la mayor democratización es la base y el requisito indispensable del desarrollo, y que las posibilidades de está han aumentado con la alfabetización, la urbanización y el mayor ingreso per cápita, siendo su principal objetivo la integración del país con un claro sentido de solidaridad nacional, comprendiendo, la innegable circunstancia de que la considerable población marginal sin organizaciones políticas-funcionales son los veneros de la violencia, y exigen para que está no surja, esfuerzos especiales para la democratización de los marginales e indígenas, además de otras tareas legislativas, políticas y económicas que aseguren el ingreso de esa población a una ciudadanía económica y política plena; aceptando de antemano la circunstancia, de que para el logro de ello será necesario introducir nuevos conceptos de organización y disciplina a la población, erradicando los prejuicios inherentes a sus propias capacidades y aspiraciones y desarrollando de este modo una sociedad de bienestar en donde nuevas formas de evolución mental traigan aparejado un proceso socialmente equilibrado, sin estímulos económicos artificiales y deshumanizados que desarrollan las necesidades en forma desproporcionada al nivel económico del país, sino tomando conciencia de las inversiones que es necesario realizar para salir del subdesarrollo; i -

dentificandose así las aspiraciones individuales con las aspiraciones del desarrollo de la sociedad y formandose, por lo tanto, una cultura de trabajo y nuevos hábitos que decidirá sobre la futura efectividad de la economía nacional.

CUADROS ESTADISTICOS .

CAPITULO II :

| | <u>Pág.</u> |
|--|-------------|
| Cuadro 1.- México: Distribución del ingreso familiar por deciles, 1950 - 1963. | 110 |
| Cuadro 2.- México: Participación porcentual en el ingreso familiar por grupos de familias, 1950-1963. | 111 |
| Cuadro 3.- México; Superficie distribuida y número de beneficiados por etapas en la Reforma Agraria Mexicana, 1915 - 1969. | 117 |

CAPITULO III :

| | |
|--|-----|
| Cuadro 1.- México: Desempleo abierto en México por sexo. 1970 | 175 |
| Cuadro 2.- México: Desempleo abierto por grupos de edad y sexo, 1970. | 177 |
| Cuadro 3.- Diversas clases de subempleo que podrían establecerse con base en la definición de una persona ocupada. | 178 |
| Cuadro 4.- México: Población económicamente activa en 1969, según el número de meses trabajados en el año. | 181 |
| Cuadro 5.- México: Estimación del subempleo para 1969. | 183 |
| Cuadro 6.- México: Población económicamente activa subempleada, 1960. | 184 |
| Cuadro 7.- México: Participación sectorial en el aumento de la ocupación, 1930 - 1965. | 186 |

| | |
|---|-----|
| Cuadro 8.- México: Composición de la fuerza de trabajo y su participación en la población, 1940 - 1970. | 187 |
| Cuadro 9.- México: Composición de la fuerza de trabajo según su participación en los sectores moderno y tradicional, 1960 - 1970. | 188 |
| Cuadro 10.- México: Índice de productividad por trabajador según los diferentes sectores - de producción, 1960. | 191 |
| Cuadro 11.- México: Participación sectorial de la ocupación no agrícola, 1930 - 1965. | 194 |
| Cuadro 12.- México: Principales características de los establecimientos de industrias extractivas y de transformación por grupos de personal ocupado, 1968. | 196 |
| Cuadro 13.- México: Principales características de los establecimientos comerciales por grupos de personal ocupado, 1960. | 198 |
| Cuadro 14.- México: Principales características de los establecimientos de servicios por grupos de personal ocupado, 1960. | 200 |
| Cuadro 15.- México: Ocupación en los sectores moderno y tradicional, 1960 - 1970. | 202 |
| Cuadro 16.- México: Ocupación en agricultura y servicios por regiones, 1960. | 204 |
| Cuadro 17.- México: Población económicamente activa en el país y en áreas urbanas - por rama de actividad, 1960. | 206 |
| Cuadro 18.- México: Población económicamente activa en el país y en áreas urbanas, - por ocupación principal, 1960. | 207 |
| Cuadro 19.- México: Población económicamente activa en el país y en áreas urbanas, - por posición en la ocupación, 1960. | 208 |

| | |
|---|-----|
| Cuadro 20.- México: Perfil Educativo de la población de 18 a 29 años y de 30 años y más 1960. | 211 |
| Cuadro 21.- México: Determinación de la demanda insatisfecha del sistema de educación primaria en 1967. | 215 |
| Cuadro 22.- México: Tasas de plusvalía, - 1940 - 1965. | 219 |
| Cuadro 23.- México: Trabajo y capital: participación en el producto y en el ingreso territorial bruto, 1940 - 1965. | 221 |

CAPITULO IV:

| | |
|---|-----|
| CUADRO 1.- El coeficiente de mercado y su relación con las diferentes ramas de actividad. | 230 |
|---|-----|

B I B L I O G R A F I A

- Agullar Monteverde, Alonso. "El Proceso de Acumulación del Capital". México:riqueza y miseria. Ed. Nuestro Tiempo. México,1967.
- Agullar Monteverde, Alonso. "Dialéctica de la Economía Mexicana".- Ed. Nuestro Tiempo. México,1972.
- Alava, Hamza. "Imperialism Old and New". Socialist Register, 1964;- Temps Moderns, Agosto-Sept. 1964.
- Alcalá y Quintero, Francisco. "La Función de las Importaciones en el Desarrollo Económico de México". Revista de Comercio Exterior. Julio,1967.
- Baran, Paul A. "El Capital Monopolista". Siglo XXI Editores. México, 1968.
- Bonilla Sanchez, Arturo. "Un Problema que se Agrava: La Subocupación Rural", Neolatifundismo y Explotación. Edit. Nuestro Tiempo. México, 1971.
- Boserup, Esther. "The Conditions of Agricultural Growth". Chicago,- 1965.
- Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Edit. Porrúa. México-1967.
- Cárdenas San Martín, Hector. "El Subdesarrollo y la Constitución de 1917". Tesis Profesional. Facultad de Derecho. UNAM, 1972.
- Cardiel Ramírez, Hector. "Desarrollo Económico y Educación Agrícola". Tesis Profesional. Escuela Nacional de Economía. UNAM,1972.

- Carmona de la Peña, Fernando. "Dependencia y Cambios Estructurales". Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM, 1971.
- Carmona de la Peña, Fernando. "La Situación Económica". El Milagro Mexicano. Edit. Nuestro Tiempo. México, 1970.
- Ceceña, Jose Luis. "El Capital Monopolista y la Economía de México". Cuadernos Americanos. México, 1963.
- Ceceña, Jose Luis. "México en la Órbita Imperialista". Edic. El Caballito. México, 1970.
- Chenery, H.B. "Patterns of Industrial Growth". American Economic Review, 1960.
- Equihua Hernandez, Luis. "Reunión Nacional para el Estudio de la Reforma Agraria". Confederación Nacional Campesina. México, 1970.
- Flores, Edmundo. "Vieja Revolución, Nuevos Problemas". Cuadernos de Joaquín Mortiz. México, 1970.
- Flores Olea, Victor. "Política y Desarrollo", Los Problemas Nacionales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM, 1971.
- Flores Olea, Victor. "América Latina frente a la Sociedad Industrial, Reflexiones sobre el Subdesarrollo", La Sociedad Industrial Contemporánea. Siglo XXI Editores. México, 1971.
- Galbraith, J.K. "Desarrollo Económico". Ediciones Ariel. España, 1972.
- García, Antonio. "América Latina, Desequilibrio Estructural y Dependencia Externa". Bogotá, 1969.
- González Casanova, Pablo. "La Democracia en México". Serie Popular Era. México, 1969.
- González Salazar, Gloria. "Subocupación y Estructura de las Clases Sociales en México". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM, 1972.
- González Salazar, Gloria. "Problemas de la Mano de Obra en México". Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM, 1972.

- Haswell, Clark. "The Economies of Subsistence Agriculture". Londres 1966.
- Herrerías, Armando. "Fundamentos para la Historia del Pensamiento - Económico". Edit. Limusa-Wiley. México, 1972.
- Hirschman, A. O. "The Strategy of Economic Development". New Haven, Yale University Press, 1958.
- Ibarra, David. "Mercados, Desarrollo y Política Económica; Perspectivas de la Economía de México en 1980", El Perfil de México en 1980. Vol. I. Siglo XXI Editores. México, 1971.
- Keynes, J. M. "Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero". Fondo de Cultura Económica. México, 1971.
- Labastida, Horacio. "Sistema Político y Desarrollo Social", Los Problemas Nacionales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM, 1971.
- Lazarsfeld, P.F. "Planificación Sociológica de los Problemas Sociales". Edit. Paidós. Buenos Aires, 1971.
- Lenin, V. I. "Obras Escogidas, Vol. II", La Gran Iniciativa. Ediciones en Lenguas Extranjeras. Moscú.
- López Sánchez, Cuauhtémoc. "Relaciones entre las Políticas del Empleo, el Desempleo y la Seguridad Social". Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social. Revista Seguridad Social, Año XXI, Época III, Nums. 74 y 75. México, 1972.
- Luna Castilleja, José Luis. "El Comercio Exterior y la Agricultura Mexicana". Tesis Profesional. Escuela Nacional de Economía. UNAM, 1964.
- Mallet, Alfredo. "Empleo, Desempleo y Prestaciones por Desempleo". Comité Permanente Interamericano de Seguridad Social, Revista Seguridad Social, Año XXI, Época III, Nums. 74 y 75. México, 1972.
- Marini, Ruy Mauro. "Subdesarrollo y Revolución". Siglo XXI Editores. México, 1970.

- Marx, Carlos. "El Capital". Vol.I. Fondo de Cultura Económica. - México, 1969.
- Mendieta y Nuñez, Lucio. "El Problema Agrario de México". Edit. - Porrúa. México, 1966.
- Navarrete, Ifigenia M. de. "La Distribución del Ingreso en México, - Tendencias y Perspectivas". El Perfil de México en 1980.Vol. I. Siglo XXI Editores. México, 1971.
- Paz Sanchez, Fernando."Problemas y Perspectivas del Desarrollo Agrícola", Neolatifundismo y Explotación. Edit. Nuestro Tiempo. México, 1971.
- Retchkiman K., Benjamin. "La Política Fiscal para el Desarrollo", - Los Problemas Nacionales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM, 1971.
- Rivera Marín, Guadalupe."El Movimiento Obrero", México: 50 Años de Revolución, TomoII, La Vida Social. Fondo de Cultura Económica. México, 1960.
- Rosenzweig, Fernando. "Algunas Ideas sobre la Planeación Agropecuaria", Bases para la Planeación Económica y Social de México. Siglo XXI Editores. México, 1971.
- Rouaix, Pastor. "Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917". Talleres Gráficos de la Nación. México, 1959.
- Singer, Paul. "Dinámica de la Población y Desarrollo". Siglo XXI - Editores. México, 1971.
- Solis, Leopoldo. "El Desarrollo Económico de México", Los Problemas Nacionales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM, 1971.
- Solis, Leopoldo. "La Realidad Económica Mexicana. Retrovisión y - Perspectivas". Siglo XXI Editores. México, 1970.
- Solis, Leopoldo. "Contraversias sobre el Crecimiento y la Distribución". Fondo de Cultura Económica. México, 1972.

- Stavenhagen, Rodolfo. "Sociología y Subdesarrollo". Edit. Nuestro -
Tiempo. México, 1972.
- Stavenhagen, Rodolfo. "Las Clases Sociales en las Sociedades Agrá-
rias". Siglo XXI Editores. México, 1971.
- Stavenhagen, Rodolfo. "Los Jornaleros Agrícolas". Revista del Méxi-
co Agrario, 1967.
- Stepanek, Joseph. "The Role of Rural Industries in Underdeveloped -
Areas". Pacific Affairs, The Institute of Pacific Relations. -
New York, 1950.
- Sweezy, Paul M. "El Capital Monopolista". (ya citada).
- Tello, Carlos. "Notas para el Análisis de la Distribución Personal -
del Ingreso en México". El Trimestre Económico. México -
XXXVIII, 1971.
- Trejo Reyes, Saul. "Desempleo y Subocupación en México". Revista
de Comercio Exterior. México, 1972.
- Trueba Urbina, Alberto. "Nueva Ley Federal del Trabajo". Edit. Po-
rrua. México, 1972.
- Trueba Barrera, Jorge. "Nueva Ley Federal del Trabajo". (ya citada).
- Unikel, Luis. "Concentración Industrial y Desarrollo Socioeconómico
en México". Reunión Nacional para el Estudio del Desarrollo
Industrial en México. PRI, IEPES. México, 1970.
- Vernon, Raymond. "El Dilema del Desarrollo Económico de México".
Edit. Diana. México, 1972.
- Wing, Juvencio. "El Subempleo Rural en México". Revista de Investi-
gación Económica. Escuela Nacional de Economía. UNAM, -
1965.

OTRAS OBRAS:

"Constituciones de México". Secretaría de Gobernación. México.

- " Censo General de Población, 1970 ". Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística.
- " Desempleo y Cambios de Estructura ". O.I.T., Ginebra, 1962.
- " Disposiciones Legislativas en Materia Rural ". PRI, IEPES. México - 1971.
- " El Aumento de la Productividad ", Conclusiones de tres Reuniones Internacionales de Expertos. O.I.T. Ginebra, 1959.
- " El Empleo como objetivo del Desarrollo Económico ". Informe de una Reunión de Expertos. O.I.T. Ginebra, 1962.
- " Empleo y Progreso Económico ". O.I.T. Ginebra, 1971.
- " ¿ Ha muerto la Revolución Mexicana ?, Balance y Epiflogo ". Colección SEP. Setentas. México, 1972.
- " Híguer Unemploy ment Rates ", 1957 - 1960. Structural transformation or Inadequate Demand. Washington, 1961.
- " Los Sistemas de Seguro de Desempleo ". O.I.T., Ginebra, 1955.
- " Managment Development and P oductivity Mission to India: Men who move Moun ta ins ", An Account of a Research Project concerned with Manual Methods of Earth Moving. O.I.T. 1963.
- " México: La Política Económica del Nuevo Gobierno ". Banco Nacional de Comercio Exterior. México, 1971.
- " Pensamiento y Doctrina de Luis Echeverría: Discursos : Campaña Electoral 1963 - 1970 ". PRI, Comisión Nacional Editorial.
- " Problemas y Polfticas de Empleo ". Conferencia Internacional del Trabajo, 45a. Reunión, O.I.T. Ginebra, 1960.
- " Programa Mundial del Empleo ". Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo. O.I.T. Ginebra, 1963.
- " Reforma Agraria y Empleo ". O.I.T., Ginebra, 1971.
- " The Progress of Industrial Development in Latin America ". Naciones Unidas. N.Y., 1966.

LEGISLACION CONSULTADA.

- " Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos " .
- " Ley de Atribuciones del Ejecutivo en Materia Económica " .
- " Ley de Expropiación " .
- " Ley de Población " .
- " Ley del Seguro Social " .
- " Ley Federal de Reforma Agraria " .
- " Ley Federal del Trabajo " .
- " Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares " .

PUBLICACIONES PERIODICAS .

Diario "EL NACIONAL"

Diario "EXCELSIOR"

Revista Cuadernos Técnicos, Centro Interamericano del Estudios de Seguridad Social .

Revista de Comercio Exterior .

Revista Internacional del Trabajo .

Revista Mexica del Trabajo .

Revista Pensamiento Político .

Revista Seguridad Social .

Revista Siempre .

Revista Time .