

problemas de la mas mano de obra en México

Gloria González Salazar



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROBLEMAS DE LA MANO DE OBRA EN MEXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS

PROBLEMAS DE LA MANO DE OBRA EN MÉXICO

Subempleo, requisitos educativos y flexibilidad ocupacional

GLORIA GONZALEZ SALAZAR



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. MÉXICO 1981

Primera edición: 1971
Primera reimpresión: 1981

D. R. © 1981. Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria. México 20, D. F.

DIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES

Impreso y hecho en México

ISBN 968-58-2885-7

La autora agradece a M^a Remedios Hernández de Aguilar, su colaboración en aspectos relativos a selección, preparación y revisión de material estadístico.

INTRODUCCION

El estudio exhaustivo de los problemas de la mano de obra en México, implica entrar en un área de enorme extensión y complejidad, pues el tratamiento de los diversos aspectos que comprende, esto es, la capacidad de absorción ocupacional de la economía en relación a la presión demográfica y a las necesidades de quienes se hallan subempleados, las características de la mano de obra incluyendo habilidades y pericias para el trabajo, estructura y composición, remuneraciones por trabajo y grado de explotación de él, formas organizativas, etcétera, requiere el análisis de este proceso con respecto a los marcos estructurales, económicos, sociales y políticos de los que extrae sus peculiares modalidades, y que en última instancia están determinados por los factores internos y externos propios del subdesarrollo y de la manera en que en éste ocurre la formación de capital.

Entre los rasgos económicos y sociales que de manera descriptiva ilustran la situación de atraso y los bajos niveles de vida de los países subdesarrollados se pueden mencionar, por ejemplo, el predominio de las actividades primarias, la escasez en el stock de capital y la baja diversificación de la producción industrial, con su consiguiente reflejo en los renglones de exportaciones e importaciones y desfavorables relaciones de intercambio; la existencia del subempleo masivo; la desigual distribución del ingreso; las elevadas tasas de fertilidad combinadas con tasas de mortalidad bajas, aunque frecuentemente mayores que en los países avanzados; los índices considerables de analfabetismo; los perfiles educativos pobres y la superabundancia de mano de obra sin capacitación adecuada para el trabajo; la dieta deficiente, etcétera, aspectos todos ellos que se ubican bajo un indicador común: el reducido ingreso per

cápita de los países que lo ostentan. Rasgo este que por su valor agregado y alta expresividad, constituye uno de los indicadores claves para detectar el subdesarrollo.

La descripción morfológica y funcional de los rasgos típicos del subdesarrollo constituye, indudablemente, un aspecto importante de la investigación empírica, y su examen y cuantificación son necesarios para el conocimiento de las realidades concretas en que se ponen de manifiesto. Pero si éstos poseen características objetivas que posibilitan su identificación como hechos dados y permiten distinguir sus nexos recíprocos y las interrelaciones en que actúan, difícilmente ofrecen en sí mismos elementos para una explicación completa y satisfactoria del fenómeno del subdesarrollo. En la medida en que el análisis queda detenido en estos aspectos, es fácil caer en las teorías sustentadas por diversos autores, con respecto a los "círculos viciosos de la pobreza", que vienen a constituir más que todo círculos viciosos explicativos, pues unos efectos son referidos a otros en una "causación circular acumulativa sin indicar el eslabón de la cadena en que puede ser roto el círculo".¹ Así, se atribuye a la escasez de capital la baja productividad prevaleciente, misma que se traduce en bajos ingresos y deprimidos niveles de vida, de lo cual, a su vez, se derivan reducidas posibilidades de ahorro y, consecuentemente, incapacidades para lograr la inversión productiva indispensable para hacer frente a las necesidades que plantea el crecimiento demográfico que en general es alto, etcétera, situación que donde termina vuelve a empezar en sentido similar, pero en forma sucesivamente ampliada.

Puede decirse que en lo general existe una abundante literatura económica, sociológica, y de otra índole, con respecto a cómo ocurren esta clase de fenómenos en el subdesarrollo, pero, en cambio, escasean los estudios que hagan del porqué final su preocupación principal. Situación esta que en parte proviene de los intentos de aplicar teorías derivadas de experiencias históricas ajenas y de explicaciones realizadas a partir de los hechos tomados como dados, sin practicar el debido análisis histórico y sociológico de las causas subyacentes que, sin defecto de que tales hechos tengan una existencia objetiva y que también objetivamente actúen en la forma señalada, no hacen sino reflejar el posible juego de fuerzas dentro del marco establecido y de plantear alternativas viables

¹Ignacy Sachs. *Obstáculos al desarrollo y planificación*, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1967, p. 2.

dentro del mismo, negando, por tanto, la perspectiva de verdaderos cambios estructurales.²

De un tiempo acá el subdesarrollo ha empezado a enfocarse en función a su especificidad histórica, es decir, no como un fenómeno que afecta a diversos países en virtud de haberse quedado rezagados autónomamente en su desenvolvimiento económico y social, sino en atención a la manera en que han sido vinculados a la economía mundial y a los efectos que ello ha producido en el pasado y en el presente sobre su estructura interna. Cuestiones que si bien implican una diversidad de situaciones determinadas por inúmeros factores que van desde la ubicación geográfica, disponibilidades de recursos naturales y de población, elementos políticos y culturales y muchos otros aspectos que han influido sobre los momentos de sus vinculaciones con las metrópolis cambiantes y con las características de tales relaciones, tienen como denominador común, la falta de autonomía de su desarrollo. Hecho que se ha traducido, en la proporción en que sus relaciones con los países más ricos e industrializados tienen un carácter disimétrico, en una configuración interna que ha permitido una notable concentración del ingreso en cortos estratos de la población, sin que colateralmente se desarrolle en forma dinámica e integrada el aparato productivo.

El escaso dinamismo y la irracionalidad del capitalismo subdesarrollado y dependiente implica la desocupación y subocupación, y también el despilfarro de todos los recursos disponibles, entre ellos, para lo que nos interesa destacar, el de la mano de obra. De modo que el subempleo masivo, que dentro de las circunstancias dadas muestra un carácter acumulativo a consecuencia del acelerado crecimiento demográfico, constituye uno de sus rasgos típicos.

En México, como en general ocurre en Latinoamérica —para mencionar sólo el subdesarrollo de la región—, el problema ocupacional tiene una gran magnitud. La notoria insuficiencia de ocupación productiva, es un hecho que salta a la vista, pues si bien no existen datos estadísticos para cuantificarlos en forma rigurosa, así lo ponen de manifiesto, sin que se requiera su contabilización precisa, todos los indicadores disponibles. Por otro lado, muchos de los estudiosos de esta clase de problemas, con base en las ten-

²Véase, entre otros, para la crítica de estas teorías a Alonso Aguilar Monteverde. *Teoría y política del desarrollo latinoamericano*, IIE, UNAM, México, 1967; Ignacy Sachs, *op. cit.*; F. H. Cardoso y E. Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México, 1969; Rodolfo Stavenhagen, "Siete tesis equivocadas sobre América Latina", *El Día*, 25 y 26 de junio de 1967.

dencias de crecimiento demográfico y de evaluaciones sobre los requerimientos de inversión por cada nuevo trabajador, han formulado proyecciones sobre las necesidades al respecto, indicando, a la vez, la exigencia de formular 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. No faltan los estudios económicos en que se ofrecen diagnósticos bastante satisfactorios y medidas resolutorias inteligentes que, de tener los especialistas que los formulan una verdadera influencia en las decisiones políticas significarían, de ser adoptadas, considerables avances aun sin cambios estructurales profundos. Empero, una esperanza desmedida de que ello ocurra sin tropiezos supondría, precisamente, un desconocimiento de las fuerzas en juego, tanto internas como externas, por cuyo efecto se han producido los rasgos negativos que se trata de superar y cuyos intereses se nutren en el estado de cosas establecido.³

Sin embargo, resulta evidente que México inicia una etapa de su desarrollo en que su continuidad y vigorizamiento va pasando a depender cada vez más de la expansión del mercado interno y del desenvolvimiento de su aparato productivo de modo que también le permita proyectarse al exterior. La existencia de una sociedad más igualitaria no sólo resulta compatible con la aceleración del proceso de desarrollo, sino que se vuelve como una condición de su continuidad y vigorizamiento. Al presente, existe la exigencia de una política agresiva de 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 han prevalecido, a la par que se pugne por una racionalización de la demanda de importaciones y de los gastos excesivos que ciertos estratos de mexicanos efectúan en el país y en el extranjero. Y, 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 dichos programas —que para su efectividad deben ser mucho más enérgicos que los intentos que hasta ahora se han realizado—, ocupen un lugar de primer orden la expansión del empleo y la aplicación de otros mecanismos redistributivos.

³Véanse, entre otros, Ifigenia M. de Navarrete. "La distribución del ingreso en México: Tendencias y perspectivas", y David Ibarra, "Mercados, desarrollo y política económica: Perspectivas de la economía de México" en *El perfil de México en 1980*, Siglo XXI, México, 1970.

De no procederse en tal forma, es de estimarse que habrá de caerse en presiones inflacionarias cada vez más fuertes, en devaluaciones frecuentes y en desequilibrios económicos cada vez más graves; estado de cosas en el que los desajustes del mercado de trabajo, ya de extrema gravedad, adquirirán un mayor ritmo acumulativo con sus consiguientes derivaciones en crisis económicas y políticas de gran magnitud. Aspectos éstos en que las luchas de clases, tanto las pugnas entre los intereses de la burguesía nacionalista y la burguesía orientada hacia el exterior, como las del sector obrero y campesino, en especial de sus estratos más desfavorecidos, tendrán que jugar un destacado papel.

Si bien somos conscientes de las limitaciones que implica el estudio puramente descriptivo de los fenómenos económicos y sociales y el enfoque mecanicista de sus interrelaciones, en este estudio la consideración de algunos de ellos, precisamente en dicha dimensión, ocupa el lugar más importante. Procedimiento metodológico que resulta válido en la medida en que constituye un intento de captar el problema en sus rasgos tipológicos y en su ubicación e implicaciones dentro de las circunstancias presentes tomadas como dadas. Sin embargo, en torno a ello, adelantamos algunas hipótesis que van un poco más allá que las evaluaciones efectuadas en la forma dicha.

El trabajo humano constituye un hecho social históricamente definido que se da en marcos estructurales específicos con respecto a los cuales debe ser considerado. Por tanto, el estudio de los problemas del empleo en su concepción más amplia excede con mucho las consideraciones relativas a la mera capacidad de absorción ocupacional de la economía, a los requerimientos de calificaciones de la mano de obra y a las posibilidades de incrementar los ingresos por trabajo, por mucho que en un momento dado éstos constituyan objetivos deseables por sí mismos, junto con el desarrollo físico y operacional de las fuerzas productivas de las cuales dependen. Empero, desde aquella dimensión, el desarrollo y aprovechamiento de los recursos humanos y el avance científico y tecnológico exigen ser contemplados desde el ángulo de la racionalidad de la sociedad como un todo, lo cual presupone su funcionamiento eficiente en atención a las necesidades de la población en su conjunto y no como meros instrumentos subordinados a los intereses particulares de unos pocos.

Sin embargo, el enfoque de los problemas ocupacionales puede hacerse a distintos niveles y desde diversas perspectivas. Así, y siempre que no se pierda de vista que se trabaja a nivel de análisis

práctico, resulta válida la consideración en abstracto de los rasgos tipológicos que ostentan los problemas del empleo en el subdesarrollo, de las causas inmediatas que los producen y de los efectos que a su vez proyectan sobre la vida económica y social. En igual sentido, y en atención a las experiencias de los países más avanzados, aunque no sean equiparables en un sentido absoluto, el fenómeno puede ser visto en relación a los cambios previsibles en la estructura ocupacional, incluyendo sus implicaciones en los requerimientos educativos y de pericias y habilidades para el trabajo. Renglones que asimismo pueden ser evaluados en su magnitud y características, a través de las formas concretas en que se manifiestan en una sociedad determinada.

En virtud de que este libro tiene una orientación dentro de dicho nivel y que además enfoca el problema ocupacional parcialmente, sólo ofrece, tal como su título lo expresa, el examen general de algunos aspectos de la mano de obra en México.

En el primer capítulo, se relacionan las interdependencias entre la estructura ocupacional y la educativa con respecto al estado de la economía y a los cambios que cabe esperar en función del proceso de desarrollo, mismo que más que tener la pretensión de constituir un marco teórico completo, está abocado a proporcionar algunos puntos de referencia para asuntos que se exponen posteriormente.

Con respecto al caso concreto de México, la evaluación de la magnitud del problema del subempleo, su ubicación sectorial y sus tendencias de crecimiento, constituyen desde este ángulo otro aspecto de gran interés que es recogido en el segundo capítulo. Las estimaciones gruesas que sobre el particular se ofrecen son vistas en relación a la desigual distribución del ingreso y con respecto a algunos rasgos salientes de los marcos que los producen y sobre los cuales, a su vez, ya como hechos dados, tienden a reobrar. Algunas páginas más son dedicadas a examinar someramente los requerimientos de inversión global que presupone el enfrentamiento del problema de acuerdo con las tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo y los requerimientos de capital por hombre ocupado.

Ahora bien, si los cambios que presupone el arribamiento a fases superiores de desarrollo traen consigo transformaciones cualitativas de la estructura ocupacional y exigencias de mayores bases de educación general sistemática y de fuerza de trabajo calificada a diversos niveles, en una situación de punto de partida existen graves problemas que deben ser atendidos a corto plazo. Tal es el caso, por un lado, de los medios para impartir capacitaciones bre-

ves de preingreso al trabajo, a fin de impedir que los jóvenes que no pueden seguir estudiando pasen a incrementar las ya voluminosas cifras de mano de obra sin ninguna preparación. Y por el otro, el de los programas masivos de adiestramiento en servicio tendientes a mejorar las calidades de los recursos humanos ya incorporados al trabajo. Al examen de ciertos ángulos de este problema, que en la actual fase de desarrollo de México tienen un peculiar significado, se orienta el capítulo tercero en el que se inventarían algunos de los principales recursos con que el país cuenta, al presente, para enfrentarlos.

En el cuarto capítulo se consideran unos cuantos aspectos del crecimiento demográfico de México y del proceso de urbanización con respecto a sus implicaciones en el fenómeno ocupacional y se examinan ciertos rasgos de la población urbana económicamente activa con base en las informaciones del Censo General de Población de 1960.

Lo concerniente al papel de los servicios de colocación en la organización del mercado de trabajo, que en los países subdesarrollados se encuentra en un proceso inicial, es presentado en apéndice final, mismo en el cual se ofrecen datos de los principales organismos que, pese a sus limitaciones y deficiencias, han sido hasta ahora los únicos recursos con que México ha contado para poner en contacto a la oferta y la demanda de trabajo.

No obstante que muchas cuestiones fundamentales quedan fuera del enfoque de este estudio, esperamos que el planteamiento de los aspectos seleccionados constituya una contribución al conocimiento de la problemática a que aluden, la cual, por cierto, al momento atrae la atención de numerosos estudiosos de las distintas ramas de las ciencias sociales, la de los políticos y aun la de los hombres de negocios. Y esto, en atención a que ya sea desde el punto de vista de la teoría crítica social, de sus implicaciones técnico-prácticas para el desarrollo económico, o para el mantenimiento de la estabilidad política, el subempleo acumulativo y la creciente inequidad en la distribución del ingreso exigen, en una u otra forma, una inmediata acción.

A destacar la gravedad del problema desde diversas perspectivas, para lo cual hemos recogido opiniones e informaciones de diversos especialistas, está orientado fundamentalmente el presente estudio.

CAPITULO I

MERCADO DE TRABAJO, REQUERIMIENTOS EDUCATIVOS Y DESARROLLO ECONOMICO

I. El mercado de trabajo en los países subdesarrollados

Dicho en forma por demás somera, los principales problemas del empleo en el mundo contemporáneo, de acuerdo con las causas que los producen, adoptan las siguientes cuatro formas principales:

1. El desempleo ocasionado por la deficiencia de la demanda total, que tiene un carácter cíclico y que es propio especialmente de los países desarrollados industrialmente, mismo que si bien adoptó expresiones espectaculares en las crisis económicas pasadas, ha visto atenuada su importancia en virtud de la intervención del Estado para neutralizar sus efectos.

2. El desempleo originado por las variaciones estacionales de la producción o de la demanda, cuyas consecuencias más graves se dan en los países que tienen mayores volúmenes de mano de obra dedicados a actividades de esta clase. La agricultura constituye un caso típico, pero caen también en este rubro la construcción, las industrias que utilizan materias primas perecederas de las que sólo se dispone en ciertos meses del año, los servicios circunscritos a determinados periodos o fechas, tales como hoteles vacacionales, celebraciones varias, etcétera.

3. El desempleo cuya causa son los cambios en la estructura del sistema económico mismo, en virtud, por ejemplo, de cambios permanentes de la demanda y en la composición de la producción. En este apartado tienen especial significado los cambios tecnológicos y la introducción de nuevos renglones de actividad productiva

que ocasionan inadaptaciones duraderas entre la oferta y la demanda de trabajo.

4. Los problemas representados por insuficiencias de capitalización para el desarrollo sectorial, es decir, de carencias de equipos primordiales y otros recursos complementarios; problema que muestra su expresión más destacada en el sector agropecuario en razón a los grandes volúmenes de mano de obra concentrados en el mismo, pero que se manifiesta en toda la economía.

El segundo y el cuarto tipos de problemas, sobre todo este último, son los más significativos para los países insuficientemente desarrollados, pero el tercero tiende a cobrar importancia en la medida en que algunos sectores de la economía adquieren mayor dinamismo.

La estrechez de posibilidades de empleo emanada del escaso o insuficiente desarrollo se traduce para todos estos países, más en el subempleo de la mano de obra que en el desempleo absoluto. Ciertamente que éste existe y muestra tendencias a aumentar en las zonas urbanas, pero los problemas más salientes son el desempleo estacional en la agricultura y el subempleo latente y evidente en todos los sectores de actividad. Asimismo, aparece como una nota generalizada la persistencia y aun la amenaza del agravamiento de tal situación, pues en correspondencia a la lentitud que exhibe el proceso de formación de capital, se sostienen las altas tasas de natalidad propias de estadios socioeconómicos atrasados, mismas que en combinación con las bajas de la tasa de mortalidad producidas por la importación de los avances médicos y científicos de los países que van a la vanguardia, devienen en un acelerado incremento de la población. En esta forma, año con año gruesos contingentes de nuevos trabajadores vienen a reforzar la presión sobre las fuentes de empleo. Y del mismo modo que la economía no se expansiona y moderniza a la velocidad suficiente para crear las condiciones y expectativas que permitirían reducir los incrementos de la población, tampoco es capaz de hacer frente a las necesidades que éstos plantean.

Por tal motivo, para estos países constituye una meta básica lograr una capacidad satisfactoria de absorción en el empleo productivo, lo que supone la consecución de fines sociales y económicos, siendo el principal de estos últimos, promover el crecimiento y desarrollo económico.

Sin embargo, con base en el reconocimiento de que una mayor tasa de crecimiento económico no significa necesariamente, de no tomarse las providencias del caso, una expansión correlativa del

empleo —particularmente en momentos en que aún no se han alcanzado dotaciones sustanciales de capital por trabajador—, la Organización Internacional del Trabajo y diversos especialistas en la materia, consideran necesaria la formulación de políticas específicas al respecto.⁴

Expresado en forma esquemática, la política del empleo implica la fijación de objetivos precisos a corto y a largo plazo para utilizar la mano de obra y un programa de acción para alcanzarlos. Obviamente esto exige establecer metas de carácter general para proveer a una expansión económica continua; pero como a lo largo del proceso es frecuente que se presenten situaciones conflictivas entre los objetivos del crecimiento económico y los del empleo, deben buscarse las mejores combinaciones posibles entre ambos, a fin de que se refuercen recíprocamente. La elevación del monto total de las inversiones, la adecuada elección de los campos a que son aplicadas, y la selección de las técnicas y métodos de trabajo a utilizar, constituyen elementos claves a lo largo del proceso. Pero ello sin olvidar, en los planes a corto plazo, la importancia de diversas medidas que, dentro de las circunstancias prevalecientes y mediante la aplicación de inversiones relativamente poco importantes o a través de la introducción de técnicas y sistemas de organización relativamente sencillos, brindan posibles coyunturas para la mejor utilización de la mano de obra subempleada o para crear empleos adicionales.

En atención a los cambios inter e intrasectoriales que el proceso de desarrollo trae consigo, su cometido es intervenir activamente para resolver de la mejor manera las incompatibilidades que puedan surgir entre la necesidad de ofrecer ocupación productiva a la población y ciertas metas de la expansión económica, o lo que es lo mismo, debe estudiar y aplicar las combinaciones más adecuadas para que a cada nivel de inversiones y sin comprometer la vigorización y continuidad del proceso, se obtengan las mayores tasas de empleo posibles. Sobre esta base, puesto que a la postre la verdadera solución del problema ocupacional reside en la industrialización, en los planes a mediano y a largo plazo es imprescindible el estímulo a los sectores estratégicos de la economía, aun cuando exijan mayores aportaciones de capital y no signifiquen una contribución inmediata y cuantiosa para la absorción de mano de obra. Esto, en atención a que por su carácter de elementos condicionantes de la

⁴Confr., por ejemplo: *El empleo como objetivo del desarrollo económico*, OIT, Ginebra, 1961; *Objetivos y políticas del empleo*, OIT, Ginebra, 1963; *Empleo y progreso económico*, OIT, Ginebra, 1964, etcétera.

integración y expansión económicas y en particular, de la industrial, a la larga garantizan el incremento del empleo en proporciones adecuadas, así en el sector secundario como en el terciario moderno. Sin embargo, colateralmente, en otras ramas de la producción industrial, en el campo y en general en todos los casos posibles, debe llevarse a cabo una exploración de las alternativas que sin detrimento de la productividad permitan una mayor utilización de la fuerza de trabajo y menores requerimientos de capital. A este propósito cabe recordar que con frecuencia tales recursos no son suficientemente evaluados y aplicados, y que es común la adopción de técnicas y métodos de trabajo originados en países de un alto nivel de desarrollo, en los que las disponibilidades de capital y de mano de obra, respectivamente, muestran una situación inversa a las nuestras.⁵

El seguimiento de estos objetivos presupone el estudio previo de la magnitud y naturaleza de los males que se trata de remediar y las consiguientes estimaciones sobre situaciones futuras, de acuerdo con las tendencias del crecimiento demográfico, con los lineamientos de los planes de expansión económica y con los posibles cambios que en diversas áreas habrán de producirse correlativamente.

Compete asimismo a la política ocupacional, prestar su contingente en asuntos relativos al desarrollo de las capacidades humanas, principalmente en lo que atañe a la formación para el trabajo, pues entre sus finalidades, y a la vez como requisito para una acción eficaz y continuada, figura la adopción de medidas que permitan alcanzar un alto grado de movilidad y de adaptación rápida de la fuerza de trabajo a las cambiantes necesidades de la economía.

Las inversiones en capital humano constituyen un aspecto de singular importancia, tanto desde este ángulo como en general para las políticas de desarrollo económico. El desenvolvimiento de las aptitudes del hombre puede ser contemplado como un fin en sí mismo en su sentido de propiciar una vida más plena y satisfactoria para la población. Pero para que esto sea posible es preciso colocar en un primer lugar la necesidad de incrementar la eficacia productiva de cada individuo, en atención a su aporte para el

⁵ Esto, sin olvidar que el problema de la dependencia tecnológica tiene una complejidad mayor que el simple escogimiento de ellas. Por ejemplo, como es sabido, las tecnologías y procesos que se incorporan, forman parte de las inversiones extranjeras directas, de ciertos tipos de préstamos externos, etcétera.

acrecentamiento de la riqueza social y a la posibilidad que tal condición le brinda para participar de ella.

En tal sentido, el acceso a la educación y al trabajo productivo forman parte de los derechos universales del hombre y se encuentran consignados en la legislación internacional y en la de la mayor parte de los países contemporáneos, si bien su cumplimiento se halla condicionado por la estructura económica, política y social imperante, por los recursos de que dispone y por el grado de eficiencia con que los explota. Por lo que, cuando menos en la letra, la mayoría de los países subdesarrollados incluye entre sus metas oficiales pugnar porque los recursos humanos sean utilizados en la mayor medida posible para promover el desarrollo económico, y ello, dentro de un contexto que garantice una adecuada distribución del ingreso.

Otra cuestión de interés que se considera útil incorporar a la política ocupacional es otorgar determinados tipos de prestaciones económicas, educativas o asistenciales, a aquellos que en un momento dado no puedan emplearse productivamente a fin de ayudarles a satisfacer sus necesidades más apremiantes y a capacitarse para desempeñar un trabajo útil en lo venidero. Desde este punto de vista es preciso procurar la combinación y coordinación entre los objetivos, métodos y procedimientos de la política del empleo, con los de otras políticas económicas y sociales relacionadas con sus finalidades y propósitos.

Estimándose, por otra parte, bajo el supuesto de que la obtención de resultados óptimos requiere una actitud favorable de la opinión pública en general, y en particular, la colaboración activa de los sectores empresariales y de las organizaciones de trabajadores, que debe ser asegurada la participación de éstos mediante la creación de mecanismos que integren su representación al lado de la de carácter gubernamental, promoviéndose, al mismo tiempo, la ayuda o el apoyo de otras instituciones conectadas con esos problemas. Así, un requisito para lograr el apoyo de la política ocupacional, es divulgar suficientemente los propósitos y objetivos que a través de ellas se persiguen.

Ahora bien, dentro del vasto campo de las cuestiones del empleo, el renglón principal está representado por las medidas económicas concretas para ampliar las oportunidades de trabajo productivo, ángulo desde el cual la política ocupacional es concebida como una parte integral de la política de desarrollo económico de la cual es un objetivo central, o cuando menos importante. O si se prefiere, ello significa la introducción en ésta, con un peso relevan-

te, del criterio ocupacional. Empero, también constituye una meta significativa, la organización del mercado de trabajo, o sean las medidas y procedimientos específicos tendientes a lograr la adaptación cuantitativa y cualitativa entre la oferta y la demanda de trabajo, o dar una movilidad adecuada a la mano de obra.

El instrumento aceptado mundialmente para proveer a la organización del mercado de trabajo es el servicio nacional gratuito del empleo, cuyas mayores experiencias institucionales se derivan de los países de más alto grado de industrialización, en virtud de la peculiar problemática del empleo que les es propia y, también, del alto costo y requisitos técnicos que significa su instalación y mantenimiento.

El destacado papel que se asigna a estos servicios ha traído consigo que la Organización Internacional del Trabajo haya formulado convenios y recomendaciones al respecto, a fin de ofrecer ciertas normas internacionales básicas para su efectividad y de instar a sus miembros que no disponen de ellos, a ratificarlos y proveer a su establecimiento.⁶

Desde luego que puede tener utilidad en los países en proceso de desarrollo la existencia de mecanismos destinados a adaptar la oferta y la demanda de mano de obra, pero cualquier medida al respecto debe tener muy en cuenta el tipo de problemas que se trata de enfrentar, ya que los fracasos experimentados en muchos de los intentos realizados han obedecido a su inadecuación a la realidad en que son aplicados.

En la mayor parte de los países subdesarrollados, el mercado de trabajo ofrece características peculiares derivadas de la creciente proletarización de la población sin un consecuente avance en la base productiva. Por ejemplo, una buena parte de los problemas ocupacionales no se define en términos contractuales, abundan los trabajadores independientes y aquellos otros que sólo se vinculan irregularmente a la actividad asalariada. Las relaciones obreiro-patronales se hallan en una fase inicial de organización y en buena parte los procesos de adaptación entre la oferta y la demanda de trabajo se llevan a cabo empíricamente a través de los esfuerzos directos de los trabajadores o de los empleadores, así como por conducto de reclutadores por cuenta propia o de los empresarios,

⁶Véase Recomendación núm. 83 sobre la Organización del Servicio del Empleo, Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Trigésima Primera Reunión, San Francisco, USA, 1948, Convenio núm. 88, sobre la Organización del Servicio de Empleo, Trigésima Primera Conferencia Internacional del Trabajo, San Francisco, Cal., USA, 1948, etcétera.

pues si bien no faltan oficinas de colocación públicas y gratuitas, su influencia sobre el mercado de trabajo es muy limitada o incluso nula.⁷

Es evidente que para estos países, el establecimiento de servicios públicos de colocación con miras a actuar únicamente como órganos de contacto entre la oferta y la demanda de trabajo, están llamados a fracasar, a menos que formen parte de políticas más ambiciosas que contemplen en forma amplia los profundos desequilibrios existentes y adopten medidas enérgicas para enfrentarlos. Ello, en virtud de que constituyen la expresión de desajustes estructurales de fondo que no pueden ser resueltos mediante mecanismos institucionales puramente encaminados a contrarrestar efectos sin obrar sobre las causas que los producen.

Entre los rasgos que cabe destacar figura una estructura por edades de la población activa con un notable predominio de los trabajadores jóvenes, lo que es muy positivo en cuanto a su mayor vigor físico y grado de adaptabilidad. Pero el aprovechamiento de tales facultades latentes está condicionado a que los jóvenes puedan adquirir instrucción y formación suficientes para el trabajo, exigencia que con frecuencia no se puede satisfacer, por lo menos a la altura de las necesidades. A la escasez de medios de instrucción y formación se aúna, como consecuencia de los bajos niveles de vida que prevalecen, la necesidad de numerosos adolescentes y niños, de ingresar al trabajo tempranamente y en condiciones totalmente adversas. Además, para muchos de estos países las cualidades favorables de la mano de obra joven se ven neutralizadas por la baja longevidad media de la fuerza de trabajo, que implica que quienes llegan a obtener experiencia y calificación tengan que ser reemplazados con mayor frecuencia de lo que acontece en los países desarrollados. Y esto, sin olvidar los problemas de obsolescencia de los conocimientos de la mano de obra empleada en los establecimientos modernos, que se producen a consecuencia del avance tecnológico.

Otro rasgo común es el derivado de la migración permanente o temporal del campo a la ciudad, que se pone de manifiesto en la existencia de un proletariado flotante e inestable sin preparación profesional ni actitudes psicológicas adecuadas para la actividad moderna, la cual requiere, aparte de cierto tipo y nivel de conocimientos, sentido de responsabilidad, hábitos de orden y disciplina,

⁷Confr. OIT, "Problemas de organización de los servicios del empleo en los países económicamente poco desarrollados", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. LIII, núm. 4, abril de 1956 (sobretiro).

adaptación a relaciones impersonales directas o institucionales, etcétera. La concentración de muchos de estos trabajadores, en actividades de servicios no modernos o de escasa o nula productividad, ha derivado en un crecimiento anormal del sector terciario, en el cual se ubica un alto porcentaje del subempleo urbano.

Es también factor de desequilibrio, la inclinación preferencial de muchos de los jóvenes, que sí disponen de medios para prepararse, hacia actividades profesionales de nivel medio o superior en áreas que son poco importantes para el proceso de desarrollo, en tanto que las ramas técnicas son desdeñadas. El exceso de personas en ciertas profesiones cuyo mercado se encuentra saturado, así como su mala distribución geográfica influida por la atracción que ejercen los grandes centros urbanos, se devela así en la existencia de desempleo y subempleo instruido.

El mercado del empleo muestra un exceso de mano de obra mal preparada y adaptada para la vida industrial y para la actividad moderna en general, que ofrece dificultades para su asimilación, mientras que, paradójicamente, existe una penuria de fuerza de trabajo calificada, de técnicos de distintos niveles y de personal competente administrativo y de dirección. Y también se advierte un desperdicio en la subutilización o no utilización, de gentes con una preparación que ha significado inversiones de tiempo y de recursos, pero que no responde a los requerimientos de la economía.

Con todo, esto no quiere decir en un sentido estricto que la falta de capacitación de la mano de obra sea la causante de su exceso relativo y el principal obstáculo para superar el atraso. Por el contrario, dicho excedente relativo de trabajadores sin calidades para la actividad moderna, que en este tipo de países ostenta un volumen enorme, obedece a las causas estructurales que determinan una extrema lentitud en el proceso de acumulación de capital y una creciente concentración del ingreso, con el consiguiente efecto sobre la pauperización de los grupos mayoritarios. Si en las áreas más modernas de la economía se presentan exigencias de personal más calificado, las masas de subempleados contribuyen a mantener una política obrera y salarial en contra de los intereses del trabajo, por más que quienes se hallan mejor preparados se encuentren en situación relativamente privilegiada con respecto a sus compañeros más desfavorecidos.

Dentro de dichas condiciones, una intervención efectiva para la adaptación de la oferta y la demanda del trabajo queda fuera de las posibilidades de las simples tareas de colocación. Por ejemplo, la

escasez de fuerza de trabajo calificada, en virtud de su alta demanda, muy rara vez se ve precisada a recurrir a los servicios de colocación, en tanto que la superabundancia de la mano de obra no calificada, determina que su contratación no ofrezca grandes dificultades para los empleadores, que no requieren para el efecto de ningún mecanismo especial. Desde esta perspectiva, el problema reside más que en poner en contacto a trabajadores y empleadores dentro de las circunstancias existentes, en modificar dichas circunstancias creando, por un lado, más empleos, y por otro, adaptando la calidad de la mano de obra a los requisitos que aquéllos exigen. Y como parte de este proceso, entonces sí, canalizar a los trabajadores hacia las fuentes de ocupación en la forma más rápida y conveniente.

Los servicios del empleo no constituyen en sí mismos la política ocupacional en su conjunto, pero son una parte relevante de la misma, o si se quiere, un instrumento clave, tanto para que sus acciones sean formuladas sobre bases realistas, como para el cumplimiento de una parte importante de sus objetivos.

Su establecimiento no debe hacerse, por tal motivo, sobre esquemas teóricos ni como copia de sistemas puestos en vigor en países totalmente diferentes, sino como respuesta a las situaciones a que se ha hecho alusión. De este modo, sin renunciar a las tareas de colocación que obviamente deben figurar entre sus actividades básicas, les corresponde una acción intervencionista, mayor que la que tienen los servicios del empleo en los países desarrollados, en todos los asuntos concernientes a lograr la organización del mercado de trabajo.

Dada la coexistencia en la economía, de sectores modernos y dinámicos con otros de carácter tradicional o semitradicional, y en atención a las modificaciones que se producen a lo largo del proceso, tales servicios deben ser órganos flexibles capaces de hacer frente a una gran diversidad de necesidades. El sector moderno ofrecerá en muchas ocasiones una problemática semejante a la de los países más desarrollados. Otras veces su misión fundamental será intervenir para mejorar las condiciones en que se realizan las migraciones estacionales de los trabajadores agrícolas o de otra índole; en algunas circunstancias su acción estará encaminada a desanimar la migración del campo a la ciudad, o a propiciarla hacia nuevos centros urbanos donde resulte favorable. Prácticamente en forma permanente habrá de competirle prestar su colaboración en los programas de formación profesional a distintos niveles, y de manera principal, en los de capacitación rápida de mano de obra,

incluyendo, desde luego, la canalización de los capacitados hacia las fuentes de ocupación, etcétera.

Sin embargo, todo lo anterior presupone la existencia de bases jurídicas que al mismo tiempo que garanticen su estabilidad y permanencia, les otorguen las facultades necesarias para cumplir su cometido, incluyendo la asignación de recursos pecuniarios suficientes. Y ello, sobre la base de que, asimismo, deberán cubrir una serie de requisitos técnicos, estructurales y administrativos indispensables para su eficacia.

Las normas internacionales relativas a la organización general del servicio público y gratuito del empleo, señalan, entre otras cosas, que éste debe consistir en un sistema nacional de oficinas sujeto al control de una autoridad nacional gubernamental, y mantener contactos y relaciones de colaboración con todo tipo de organismos interesados en estas cuestiones. Estar organizado en un servicio central y una red de oficinas locales, y de ser necesario, de oficinas regionales, todas ellas distribuidas estratégicamente para hacer frente a las necesidades de la población en las diversas zonas geográficas. Igualmente, establecer una o varias comisiones nacionales consultivas, y de ser conveniente, comisiones regionales y locales en las que estarán incluidas paritariamente la representación de los trabajadores y la de los empleadores. Dentro del ámbito general del servicio, de ser pertinente, existirán oficinas del empleo destinadas a satisfacer necesidades de los empleadores y trabajadores de industrias o profesiones especiales; unidades específicas para la colocación, respectivamente, de técnicos, de trabajadores intelectuales, de empleados y personal administrativo, de mujeres, de menores y de personas con incapacidades físicas, etcétera.

Con todo, el establecimiento de servicios nacionales del empleo que implican un gran aparato institucional, organizativo, técnico, etcétera, pueden constituir una meta inalcanzable en una fase determinada del desarrollo, en cuyo caso las intervenciones para mejorar el mercado de trabajo habrán de consistir en medidas bien coordinadas en un plan de conjunto a través de las cuales sea posible aproximarse a dicho objetivo paulatinamente. Sin embargo, a fin de resumir lo hasta aquí expresado y sin la intención de captar todos los posibles matices, podemos considerar que las principales atribuciones de tales servicios para los países motivo de nuestra atención, son como sigue:

1. Los servicios del empleo sólo pueden desempeñar un papel preponderante a condición de que se les considere como parte de una

política amplia y coordinada en materia de mano de obra, y como para esto último es necesario un conocimiento profundo de los problemas ocupacionales en sus causas, magnitud y naturaleza de los factores que pueden remediarlos o agravarlos, etcétera, uno de sus objetivos primordiales es contribuir al desentrañamiento de tales problemas.

De este modo, reunir y analizar toda la información posible acerca de la situación del empleo y de las tendencias cuantitativas y cualitativas que registra a nivel nacional y regional, y ponerla a disposición de los organismos encargados de programar y aplicar la política económica, de las instituciones educativas y de otros sectores interesados, constituye una de sus actividades más importantes. Cabe aquí señalar asimismo, las recomendaciones de esta institución para que los organismos encargados de preparar los censos nacionales, capten en forma adecuada los datos concernientes al empleo.

2. Actuar como órgano de contacto permanente entre los trabajadores y los empleadores en su respectivo carácter de demandantes y oferentes de empleo, es una función central, aunque conforme a lo que antes dijimos, en muchos casos las tareas de colocación serán emprendidas como parte de la política ocupacional y no como una actividad por separado.

Derivado de este contacto y observación directa de los problemas atañedores, dicho organismo está en posibilidad de cumplir más eficazmente, ya sea para su propio uso o para el de otras instituciones, lo consignado en el punto anterior.

3. Prestar orientación profesional y asesorar a quienes buscan trabajo, ayudándolos a encontrarlo bien sea en el lugar de su residencia o en otras localidades. Informar a quienes lo necesiten, especialmente a los jóvenes, sobre las actividades que muestran tendencia a expansionarse, sobre los requisitos que demandan y sobre los medios de formación y capacitación existentes.

4. Orientar e informar a los empleadores sobre la mejor forma de satisfacer sus necesidades de personal, incluyendo lo concerniente a adecuada utilización de nuevas especialidades profesionales que todavía no son suficientemente conocidas o que por otras razones no están siendo aprovechadas debidamente.

5. Prestar, en general servicios de información y divulgación.

6. Intervenir en el control y regulación de los desplazamientos geográficos temporales o permanentes de la mano de obra, así como en los fenómenos de movilidad de unas a otras ocupaciones y de unos a otros sectores de actividad económica.

7. Colaborar con las instituciones encargadas de formular y aplicar los programas de política económica, en lo que atañe a cuestiones relacionadas con los problemas del empleo y con cualquier otro tipo de instituciones públicas o privadas que tengan que ver con la expansión y estabilidad de la ocupación.

8. Prestar colaboración, asimismo, a las instituciones implicadas en el planeamiento, formulación y aplicación de los programas de formación profesional a distintos niveles, ya sean de carácter escolar o extraescolar.

9. Suplir o controlar y coordinar los servicios privados de colocación, ya sea para mejorar su eficiencia o para impedir abusos de intermediarios con respecto a quienes buscan trabajo.

10. Orientar, informar y buscar la participación y apoyo de los sectores empresariales y de las organizaciones de trabajadores, en relación a los diversos objetivos de la política ocupacional en su conjunto. En este renglón ocupan un sitio de importancia, por ejemplo, conseguir la aceptación y apoyo a medidas económicas tendientes a expandir las oportunidades de trabajo a través del manejo adecuado de la política de inversiones, de la utilización de métodos y técnicas productivas favorables al respecto, de medidas fiscales, etcétera, así como a las concernientes a lograr la capacitación y absorción ocupacional de los nuevos jóvenes trabajadores, a las orientadas a incrementar la tasa de participación femenina en la actividad económica, a las relativas a posibilitar la ocupación de personas mayores de 40 años, de las que se encuentran físicamente disminuidas, etcétera.

Empero, como ya se indicó, los requisitos de diversa índole que requiere para su eficiencia el servicio, implican fuertes erogaciones para su instalación y sostenimiento que muchos países no están en posibilidad de hacer, y que, además, en ciertas etapas del desarrollo pueden no estar justificadas.

No obstante, la organización del mercado de trabajo exige ser atendida para lo cual, de no ser pertinente establecer el servicio de una sola vez, pueden adoptarse diversos procedimientos que orientados en una visión de conjunto posibiliten su paulatina integración, al mismo tiempo que de inmediato se resuelven algunos de los problemas más apremiantes.

Por ejemplo, podría plantearse por lo pronto:

a) Una mejor utilización de los recursos institucionales idóneos ya existentes ampliando su esfera de acción, añadiendo una partida adicional a sus presupuestos y proveyendo a su coordinación mediante un mecanismo administrativo y técnico gubernamental con

autoridad suficiente para intervenir activamente y formular recomendaciones acertadas sobre los problemas más urgentes a corto, a mediano y a largo plazo.

Sobre este particular cabe tener en cuenta que con frecuencia existen una gran variedad de programas relativos al desarrollo y utilización de los recursos humanos y a otros aspectos concernientes a la movilidad de la mano de obra, que por estar ubicados en diversas instituciones y no obedecer a una política de conjunto, fácilmente derivan en repeticiones de esfuerzos y despilfarro de recursos.

En no pocos casos buenas y aun excelentes ideas no rinden los frutos esperados a consecuencia, entre otras cosas, de esa dispersión que puede ser evitable, sin que ello exija grandes inversiones, si se les integra en un plan global y se crea un instrumento adecuado para combinar sus actividades y orientarlas a la consecución de algunos objetivos bien definidos.

b) El establecimiento de bolsas de trabajo públicas gratuitas en algunas de las grandes ciudades, puede ser un primer paso para la creación posterior de servicios del empleo. Aunque ello, desde luego, si se les dota de representación legal y de recursos suficientes para influir en el mercado de trabajo local y de antemano se logra la representación y colaboración de las organizaciones patronales y de trabajadores. Organismos que, además, deben estar interrelacionados, intercambiar regularmente informaciones y experiencias y efectuar tareas de compensación de oferta y demanda de empleo, etcétera.

Dichas bolsas de trabajo podrían estar dotadas de unidades móviles para actuar en la contratación de mano de obra agrícola y desempeñar un papel importante en los fenómenos de migración estacional o de otra índole.

c) Uno de los procedimientos que en un momento determinado pueden representar una mayor viabilidad y utilidad es la creación de un sistema nacional de capacitación rápida de mano de obra que incluya entre sus tareas la colocación de sus egresados. Desde este ángulo es posible lograr, por un lado, ocupación más productiva para una parte de la mano de obra subempleada y contribuir por lo que se refiere a los nuevos trabajadores que ingresan al mercado de trabajo, a que el subempleo no siga aumentando por la inadaptación profesional de éstos a los requerimientos de la economía.

La manera en que pueda formularse un programa eficaz en este

sentido presupone la promulgación de una ley nacional de capacitación, que en torno a una institución gubernamental, cree obligaciones efectivas tanto para el Estado, como para el sector empresarial y para los trabajadores. Institución en la que deberán ser contempladas, por un lado, las capacitaciones de los trabajadores en servicio, y por el otro, las concernientes a la mano de obra subempleada. Y, en un lugar especial, lo relativo a los jóvenes que se ven obligados a incorporarse tempranamente al mercado de trabajo sin poder realizar estudios de larga o mediana duración.

II. *Desarrollo económico, ocupación y requisitos educativos*

La estructura ocupacional constituye una parte integrante de la estructura económica y los cambios que en ésta tienen lugar como causa y consecuencia del proceso de desarrollo, implican profundas modificaciones cuantitativas y cualitativas en aquélla. Desde este ángulo la tasa de desarrollo económico y el progreso en general, tienen una estrecha relación con la capacidad del país de que se trate 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, a través de las cuestiones ocupacionales es posible incorporar los requisitos educativos en el análisis de los procesos del desarrollo económico e integrarlos en el modelo de crecimiento económico, como parte del complejo de los cambios estructurales que éste trae consigo. Ello, en virtud de que entre las dos amplias áreas que por un lado abarcan todo el campo de la problemática del desarrollo económico, y por el otro la educación y la formación profesional, se encuentra lo concerniente a la estructura ocupacional que constituye el enlace para el planeamiento de ambos aspectos y permite la integración de estos elementos en un modelo comprensivo y consistente de una sociedad en desarrollo.

Los cambios inter e intrasectoriales que presupone el proceso de desarrollo implican la importancia creciente, tanto de la educación general como de la especializada, para satisfacer la demanda de las actividades económicas que resultan de estos cambios, mismas que dicho muy a *grosso modo*, tienden a producir las siguientes modificaciones en la estructura ocupacional:

a) Disminución de la fuerza de trabajo relacionada directamente con el proceso productivo y aumento de la fuerza de trabajo indi-

recta, a causa de la tecnificación, del desarrollo sectorial y de la expansión del aparato administrativo.

b) Crecimiento permanente de la proporción de personal experto en instalaciones, mantenimiento y operación de equipo.

c) Incremento de la cifra de trabajadores altamente calificados y de la de artesanos industriales, en diversos campos especializados.

d) Aumento en las proporciones de personal técnico directivo y del que se encuentra dedicado a investigaciones.

e) Aumento de personal administrativo de alta calificación.

f) Incremento, en los diversos sectores de la producción, de personal auxiliar especializado en la rama técnica y en la de empleados administrativos.

En términos generales la formación para el trabajo, en sus distintos niveles, comprende cuatro etapas principales que se combinan de diversa forma según el grado de calificación de que se trate:

1. Educación general;
2. Educación profesional;
3. Especialización profesional, y
4. Especialización ocupacional.

Según queda ilustrado en el gráfico número 1, la educación general comprende la educación elemental y la educación secundaria básica y preuniversitaria, respectivamente. Las etapas 1, 2 y 4 están escalonadas en el tiempo, mientras que la etapa 3, relativa a la especialización profesional, es concurrente con la etapa 2 y generalmente abarca los dos o más años de formación profesional.

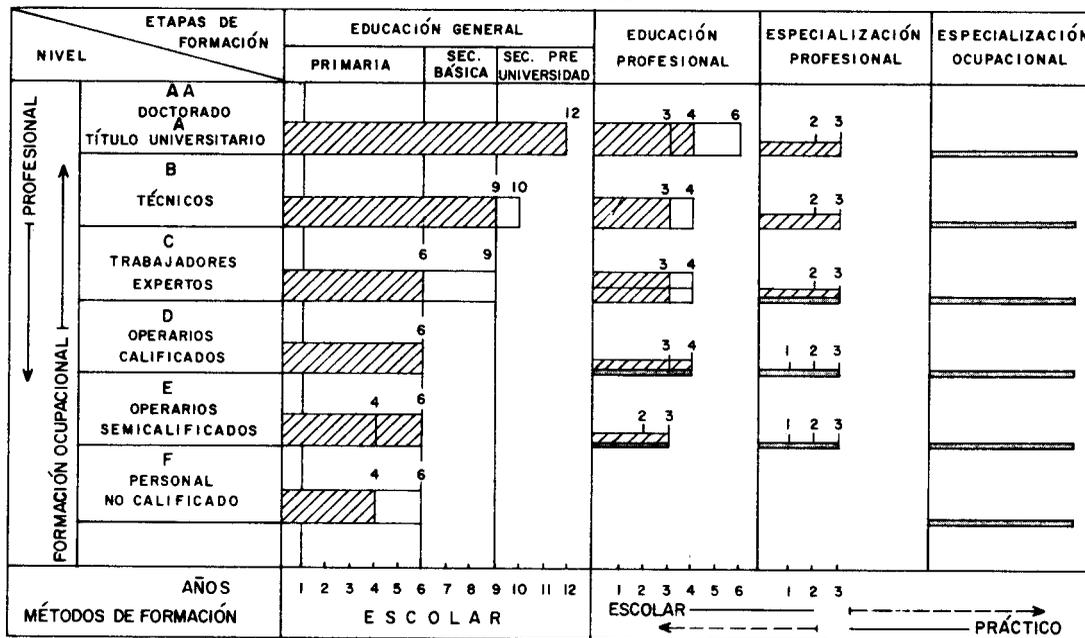
En los casos de formación profesional acelerada, la especialización puede comenzar con el inicio de la formación o puede extenderse también al periodo de la carrera profesional, a través, entre otras cosas, de cursos de perfeccionamiento y de lectura sistemática de literatura profesional.

En los casos de formación de personal de más bajas categorías, las etapas 2 y 3, concernientes respectivamente a la educación y a la especialización profesional, muestran una reducción considerable, e incluso pueden no existir. Lo más común es que la educación general se limite a la educación primaria mientras que por otro lado cobran un mayor significado la formación y experiencia en el trabajo.

Sin embargo, es un error considerar que la mano de obra dedicada a tareas manuales no requiere de ninguna formación, si bien particularmente en los países en proceso de desarrollo tal puede ser el caso para grandes masas de trabajadores. Empero, bajo condiciones de una economía moderna, tanto en la industria como en

GRAFICO NUM. 1

FORMACIÓN PARA EL TRABAJO POR NIVELES DE EDUCACIÓN SISTEMÁTICA Y ESPECIALIZACIÓN PROFESIONAL Y OCUPACIONAL



FUENTE: Occupational Structure, Education and Economic Development Needs (CEPAL-UNESCO)

los demás sectores económicos y en especial en algunas áreas de ellos, se requiere un volumen creciente de formación sistemática aun en los operarios de niveles medio e inferior.

Cabe no olvidar que las funciones desempeñadas por los obreros, aunque relativamente sencillas, demandan, en virtud del elevado costo de los equipos y maquinarias y de los complejos métodos y técnicas de producción, un gran sentido de responsabilidad y ciertos tipos de habilidad. Bajo estos requisitos subyacen capacidades que sólo pueden derivarse de una buena base de educación general, que entre otras cosas, permite la comprensión de la tecnología moderna, además, naturalmente, de las calidades que otorga el adiestramiento ocupacional concreto.

Este fenómeno, conocido como profesionalización de la mano de obra, acompaña al proceso de desarrollo económico y se hace más intenso en la medida que se alcanzan etapas superiores. De acuerdo con esta tendencia el concepto profesional reservado en épocas anteriores a ciertas profesiones de nivel universitario, amplía sus fronteras para abarcar muchas otras ramas ocupacionales basadas en una educación general adecuada.

Como puede apreciarse en el citado gráfico, el nivel A corresponde a los graduados con diploma universitario y doctorado cuya formación equivale a 16 o más años de estudio. El nivel B comprende a los técnicos con 12 o más años de escolaridad sistemática. Conciérne el nivel C a trabajadores expertos, cuya formación abarca 9 o más años de estudios; 6 o más al nivel D, en el que se concentran los operarios calificados, y unos cuantos años de escolaridad a quienes no tienen ninguna calificación.

Tales delimitaciones registran en forma cuantitativa algunas normas establecidas por organismos internacionales, en este caso CEPAL y UNESCO.⁸ Sin embargo, debe también ser tomada en cuenta la calidad de la educación general y de la formación profesional que puede ser, en mayor o menor grado, mala, deficiente o inadecuada. Puede ocurrir entonces que las aptitudes reales de la fuerza de trabajo estén por debajo de las calificaciones exhibidas o que no correspondan a las exigencias de la economía. En tal caso, al problema de los grandes volúmenes de mano de obra sin ninguna preparación, viene a sumarse el de la mala calidad de la de quienes sí la tienen.

Por otro lado, conviene subrayar que existe una gran distinción

⁸ Véase CEPAL-UNESCO, *Optional Structure Education and Economic Meads*, de donde están tomadas muchas de las ideas aquí expresadas.

entre la formación profesional y la de las ocupaciones. La primera consiste principalmente en el desarrollo sistemático de habilidades intelectuales que dotan al sujeto de una preparación que lo capacita para adaptarse a una variedad de funciones complejas y para absorber fácilmente cualquier conocimiento especializado en relación con las actividades que pueda necesitar emprender. Las ocupaciones, por el contrario, se refieren a ciertos procesos concretos de acuerdo con el sector productivo en el que se realizan y con la división del trabajo en él existente. Por ello comprenden una variedad enorme, ya que su número se deriva de los distintos procesos económicos y tecnológicos y de la complejidad que en cada caso ostenten.

Ahora bien, la fuerza de trabajo en atención a sus características de formación, especialidad y esfuerzo que exige tal formación, puede ser contemplada en un perfil educativo-profesional.

Los planteamientos con respecto a este tipo de problemas suponen tomar en cuenta por un lado el perfil educativo profesional existente, y por el otro, el perfil deseable conforme a las distintas etapas del desarrollo, incluyendo también el relativo a los costos que la formación en él involucrada exige. Así como también desde otro ángulo, la relación de estos fenómenos con los ingresos de la fuerza de trabajo en sus distintas clases y niveles.

Desde el punto de vista de las exigencias del proceso de desarrollo se presentan dos tipos de requisitos. Uno que plantea exigencias educativas directas en relación al número y clase de profesionistas universitarios, de técnicos y personal administrativo de diversos niveles, de obreros calificados, etcétera. Lo cual significa requerimientos de inversiones para la formación de maestros, suministro de equipo, nuevas instalaciones, mantenimiento, etcétera.

Asimismo, se presentan requisitos indirectos que comprenden aspectos tales como medidas tendientes a aumentar la flexibilidad de la fuerza de trabajo, lo que presupone en primer término además de mejorar de inmediato las calidades de la mano de obra, mediante recursos extraescolares, extender la enseñanza general por encima de los requisitos directos de la formación para el trabajo.

Es muy importante, igualmente, proveer medios de formación en las diversas áreas de la vida moderna quedando aquí comprendida la adaptación al marco institucional. Así, el fortalecimiento e independencia de los sindicatos, el establecimiento de cooperativas y de organizaciones comunales, el seguimiento de programas de

salubridad y asistencia tanto en su aspecto educativo, como de realizaciones materiales, etcétera.

Otro renglón importante es el encaminado a influir en el ajuste y adaptación de la familia a las cambiantes situaciones que trae consigo el proceso de desarrollo. También son cuestiones que ameritan mencionarse la formación para la economía doméstica, en especial para las amas de casa, los adiestramientos para el cuidado de los niños, para la mejor administración del presupuesto familiar, para la adquisición de habilidades útiles que implican la satisfacción de necesidades diversas en el hogar, etcétera.

Por otro lado, debe tenerse muy presente que mientras que el perfil de formación para el trabajo comprende normas cuya aplicación excede al criterio evaluativo del número de años aprobados en los diversos niveles educativos, ya que abarca experiencia y especialización profesional, ocupacional, etcétera, por el contrario los perfiles educacionales de la población en general se basan precisa y únicamente en el primer tipo de datos señalados.

Es decir, que a diferencia del perfil educativo-profesional en que se registran sólo los datos combinados de escolaridad y calidad para la ocupación de la fuerza de trabajo, en el perfil educativo general de la población adulta se toman en cuenta los años de estudio terminados y aprobados de todas las personas que caen entre un determinado grupo de edades, independientemente a que estén o no incorporados a la actividad productiva. Generalmente para la construcción de este último perfil se toma toda la población de 25 a 64 años, que es la que se encuentra fuera de la edad escolar y representa en un momento determinado el potencial o la reserva educativa de la sociedad. Sin embargo, en atención a que las edades para el trabajo se estiman entre los 14 y los 64 años, en ocasiones se incluyen también los grupos de entre 14 y 24 años, pues si bien todavía se encuentran en la etapa de la escolaridad media y superior, resulta interesante evaluar si tienen los antecedentes de educación general que les correspondan.

En función de lo anterior las características que exhibe el perfil educativo de la población adulta en general son muy importantes, pues en la medida que éste es elevado, resulta más o menos fácil derivar de él cualquier perfil de la población económicamente activa. Esto es, que a mayor base de formación educativa sistemática de la población adulta, mayor capacidad potencial de adaptación a diversas actividades complejas y más altas posibilidades para absorber conocimientos relacionados con una proporción más alta de tareas productivas concretas. En consecuencia, si este perfil educa-

tivo general muestra un estrecho segmento de alto nivel, una escasa significación en el nivel medio y el resto es muy deprimido, sólo puede esperarse una participación inmediata en las actividades modernas de un bajo porcentaje de la población, en tanto que la mayor parte de ella aparece atrapada en los sectores tradicionales, y desde este ángulo sólo puede representar un papel pasivo dentro del proceso de desarrollo. Por tal motivo la escasez en las reservas educativas constituye uno de los obstáculos que se oponen al incremento de la productividad y de los ingresos de los sectores más amplios de la población. Hecho que, por cierto, se presenta con extrema agudeza en las actividades de escasa capitalización y en las de carácter marginal.

En principio, el incremento de la tasa de desarrollo supone un rápido crecimiento de los sectores más adelantados de la economía que requiere ir acompañado de una extensión de los estratos de alto y medio nivel del perfil educativo global y de una participación cada día mayor de la población trabajadora en la actividad productiva, por lo que la rigidez ocupacional de gruesos núcleos de la población derivada de las carencias educativas se ofrece como un obstáculo que debe salvarse, so pena de sufrir un bloqueamiento. La intervención enérgica para lograr la expansión de la parte izquierda del perfil, representada en la educación general, y la introducción paulatina de medidas para lograr mejorías en la parte izquierda relativa a la formación profesional y ocupacional, constituyen exigencias apremiantes.⁹

Visto el proceso en todo su dinamismo, es preciso hacer frente a las tendencias que registra, las cuales son, en términos generales, las siguientes:

a) Una creciente demanda de personal calificado en todos los sectores de actividad económica y una disminución correlativa en las necesidades de mano de obra no calificada y aun en cierta proporción, de la semicalificada.

b) Dentro del ámbito de la fuerza de trabajo calificada, un incremento en la demanda de las categorías superiores del perfil, incluyendo una mayor importancia del personal administrativo de

⁹Desde luego que no existe una relación de causalidad rígida entre el incremento de la tasa de desarrollo económico y el rápido crecimiento de los sectores modernos. Sin embargo, en tal aspecto, como en otros que examinamos en este capítulo, se señalan las relaciones que en abstracto cabe esperar a lo largo del proceso y se plantean las posibles exigencias derivadas de ello. Otro problema son los obstáculos a vencer para que tales cambios ocurran.

los niveles alto e intermedio, para el sector público y para la empresa privada.

c) En particular en el área del personal técnico, un aumento en las necesidades de técnicos, trabajadores expertos y artesanos industriales.

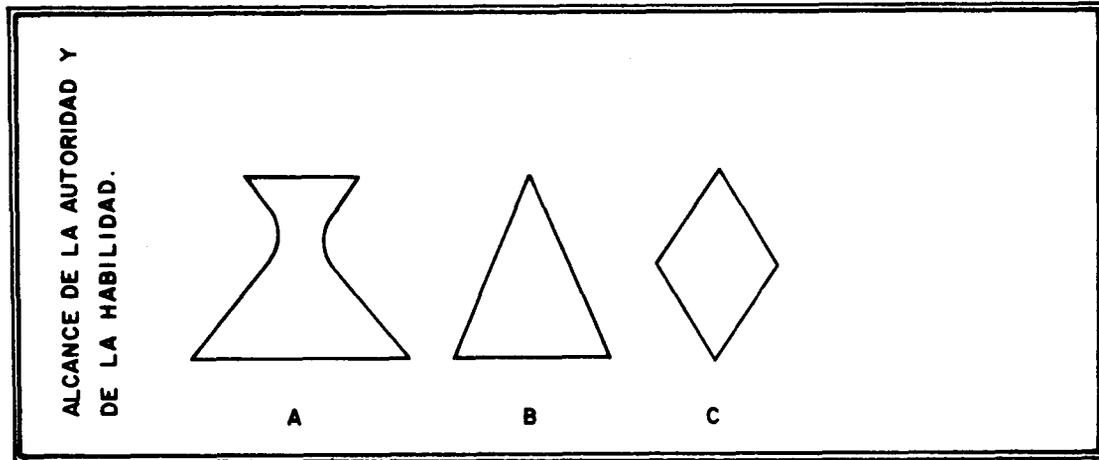
d) Una acentuación no solamente de requerimientos de mayor número de personas preparadas en los sectores elevados e intermedios del perfil, sino también con respecto a las calidades de la formación y a los grados de especialización.

e) En las categorías más bajas representadas por los operarios calificados y los semicalificados, entre los que predominan las actividades manuales, se plantean necesidades de readaptación masiva para adecuarlos a las nuevas funciones del proceso de desarrollo en general, y del cambio tecnológico en particular.

De acuerdo con la experiencia histórica del capitalismo original, los requerimientos de habilidades concretas y de asignación de responsabilidades y autoridad —principalmente en el sector industrial— ofrecen modelos diferentes de acuerdo con el grado de desarrollo alcanzado por la sociedad. Según puede apreciarse en el gráfico número 2, en la etapa inicial, en que existe una atomización de las unidades productivas que implica una cúspide más amplia en la toma de decisiones y de habilidades para el trabajo, existe un corto estrato medio, en tanto que la mayoría de los trabajadores carece de calificación y apenas participa en las responsabilidades de la producción. En la segunda, mientras que la base conserva similar anchura, se produce una creciente concentración del nivel superior y un cierto ensanchamiento del sector intermedio. Y finalmente, al llegarse a una etapa industrial madura que generaliza la mecanización y automatización intensas, se centralizan al máximo los dos vértices opuestos a favor de una expansión considerable del sector medio, pues en esta fase decrece la importancia de las operaciones puramente manuales, a favor de una gran demanda de personal calificado con formación técnica o de otra índole, capaz de asumir responsabilidades a dicho nivel, en tanto que, en virtud de la concentración del aparato productivo propio de la tecnología avanzada, las decisiones finales técnicas y administrativas recaen en un número de personas cada vez menor.¹⁰

¹⁰Tales conceptos constituyen una abstracción no generalizable para todos los casos con una precisión absoluta, empero resulta válida a grandes rasgos para el desarrollo capitalista en sus primeras expresiones y como un modelo de referencia para este modo de producción, que es al que principalmente nos referimos en este trabajo.

GRAFICO NUM. 2 DISTRIBUCIÓN DE PERSONAL INDUSTRIAL POR GRADO DE HABILIDAD Y DE AUTORIDAD



- A: Primera etapa de industrialización.
 - B: Etapa de industrialización "transitoria o casi madura".
 - C: Industrialización avanzada.
- FUENTE: Moore, *Cambio Social*, UTEHA, 1966, p. 166.

Resumiendo, los requisitos educativos que plantea el proceso de desarrollo sobre el sistema educativo son:

a) La expansión vertical y horizontal de la enseñanza primaria a fin de incrementar, mediante el aumento de la oportunidad educativa y del mejoramiento de la eficiencia del sistema, la proporción de niños con primaria completa.

b) Una extensión horizontal y vertical de los niveles medios de la enseñanza general.

c) Una evolución cuantitativa y cualitativa de los niveles ocupacionales profesionales —A y B—, incluyendo una mayor diversificación de las ramas de estudio, combinadas con las de especialización.

d) Una creciente extensión, tanto en cantidad como en calidad, de las facilidades educativas correspondientes a los niveles C y D, y en cierta proporción, a las del nivel E. Así, entre otras cosas, modernización de los recursos de formación existentes, creación de nuevos establecimientos y adopción de nuevos y eficaces instrumentos institucionales.

La transformación de la pirámide educativa en lo que hace a la formación general y profesional sistemática, figura como objetivo principal en los planes a mediano y a largo plazo. Pero en las situaciones de punto de partida en las que existe una gran masa de población trabajadora en situación de subempleo y con carencias educativas graves, se presenta como una necesidad impostergable la adopción de procedimientos de formación que le impriman un mínimo satisfactorio de flexibilidad ocupacional.

Las tareas de capacitación y adiestramiento son de gran importancia en todos los países —pues independientemente a su grado de industrialización, continuamente se presentan necesidades de readaptación de la mano de obra y/o de adecuación a tareas concretas—, pero para los que se encuentran en proceso de desarrollo dichas tareas adoptan modalidades peculiares.

En primer lugar requieren de esfuerzos masivos, pues en su mayor parte la mano de obra no tiene formación sistemática. Aun la mano de obra incorporada en las actividades modernas y con experiencia ocupacional requiere adiestramiento que, aparte de impartir habilidades y conocimientos tecnológicos, haga frente a problemas de carencias o insuficiencias de educación general. Por otra parte, la inmensa mayoría de la población de los sectores tradicionales requiere una atención aún más vigorosa, pues además de su escasa o nula escolaridad carece de experiencia para la actividad económica y aun para la vida urbana.

En segundo lugar, ya que las tasas de crecimiento de la población son altas y la escasez de recursos no permite expandir la oportunidad educativa a la altura de las necesidades, el adiestramiento y las capacitaciones breves se presentan como un medio relativamente poco costoso para que no continúe aumentando la fuerza de trabajo sin ninguna calificación y para incrementar la productividad de la que ya se encuentra en servicio.

Al respecto existen diversas posibles estrategias, una de éstas consiste en descargar los mayores esfuerzos en la formación de supervisores en servicio, ya que a través de ellos es posible, con un efecto multiplicador, formar muchos y bien calificados obreros. Esto puede ser cierto en lo que atañe a trabajadores en servicio, y en especial, para los que se encuentran laborando en el sector más adelantado de la economía. Empero, tiene escasa o ninguna validez en lo que hace a las áreas atrasadas, ya sea en la agricultura o en las actividades urbanas más rezagadas. La medida en que dicho procedimiento reciba un lugar preferencial en atención y asignación de recursos, está condicionada a la representación que en la economía tengan los sectores más avanzados y a la orientación de la política económica y social. Lo primero, en cuanto al volumen de fuerza de trabajo subempleada que quedaría fuera de la influencia de ese tipo de capacitación. Lo segundo, entre otras cosas, según si predomina un criterio tecnocrático-desarrollista que haga especial énfasis sobre el puro crecimiento económico, o si por el contrario se pugna por un desarrollo económico en que la satisfacción de las necesidades humanas ocupe un lugar importante.

Lo más conveniente para una economía dual¹¹ en que el sector moderno no muestre una predominancia relevante, sería, si existe una política orientada hacia un mayor bienestar, buscar una combinación equilibrada de diversos procedimientos que, por un lado, impliquen el impulso enérgico y generalizado de la productividad de la mano de obra empleada en condiciones más o menos satisfactorias, y por otro, ayuden a mejorar su situación a la mano de obra subempleada, comprendiendo en ello en forma destacada a los jóvenes trabajadores que por cualquier motivo no puedan realizar estudios sistemáticos de larga duración.

Sobre el particular merecen ser enfatizadas las relaciones que existen entre el volumen del empleo productivo —conectadas en parte con ciertos requisitos mínimos de capacidades y habilida-

¹¹ Se utiliza el término dual en el sentido de que existen objetivamente áreas atrasadas y modernas, si bien no se niegan las interrelaciones que existen entre ellas.

des—, y el crecimiento económico. Así, de tomarse las medidas necesarias, un aumento del primero trae como consecuencia un incremento del producto total, y asimismo, la mayor tasa de desarrollo económico posibilita la absorción de mayores cantidades de mano de obra, y así sucesivamente. Aunque como ya se indicó antes, es de fundamental importancia en la medida de lo posible, pugnar por neutralizar los efectos indeseables que de ello pudieran derivarse.

La estrategia de los procedimientos aplicables a este tipo de problemas puede ofrecer una gran variedad de alternativas de acuerdo con los casos concretos. Sin embargo, procede recalcar que dentro de un concepto de justicia social, pero también desde el punto de vista de su significado en la aceleración del desenvolvimiento económico, los medios para mejorar la absorción ocupacional de los estratos más bajos, deben ocupar un lugar relevante.

CAPITULO II

ACERCA DEL PROBLEMA OCUPACIONAL EN MEXICO

I. Consideraciones generales

México figura entre los países latinoamericanos que han logrado un crecimiento más rápido y continuado durante un periodo bastante amplio, pese a lo cual aún ostenta graves distorsiones estructurales cuya corrección exige políticas vigorosas que aceleren la formación de capital y que establezcan las bases necesarias para superar la irracionalidad de la economía y la notoria inequidad en la distribución del ingreso.

Puede estimarse que en la próxima década, si hemos de atenernos a las tendencias previsibles, tocará a México vivir la época más difícil de su desarrollo económico, pues requerirá de un mayor crecimiento hacia adentro para lograr aumentar sostenidamente el ingreso real y para enfrentar inestabilidades internas originadas por presiones inflacionarias y, sobre todo, por el desequilibrio externo resultante de la contracción de los mercados exteriores, o sea, que se ofrecen conjuntamente perspectivas desfavorables constantes derivadas de las condiciones del mercado interno y del desequilibrio externo. Así se presenta la exigencia de formular una política agresiva de fomento de la exportación manufacturera 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 persisten, al par que se luche por racionalizar los gastos conspicuos de los mexicanos tanto en el país, como en el extranjero. Pero de manera principal, en virtud de que el crecimiento económico hacia adentro implica una dependencia cada vez mayor de la demanda interna, la

expansión de la ocupación productiva, sin olvidar otros mecanismos redistributivos, debe figurar como una cuestión central en los programas y planes que se formulen, los cuales, por cierto, para ser exitosos, deben tener un carácter mucho más enérgico que los que hasta ahora se han realizado.

Como ha ocurrido en otros países de grado evolutivo similar al nuestro, hasta ahora no ha existido en México una política explícita del empleo, ya que la expansión de la oportunidad ocupacional ha sido contemplada más como un resultado que cabe esperar del aumento del producto y del incremento y diversificación de la actividad económica, que como un objetivo claramente definido en programas de desarrollo bien delineados.

De este modo, aunque no han faltado medidas aisladas con sentido ocupacional, es evidente que la política económica ha estado orientada, cuando menos en principio, hacia la obtención de mayores tasas de crecimiento, sin que colateralmente se creen los mecanismos necesarios para mejorar las condiciones del mercado de trabajo, o cuando menos para evitar el recrudescimiento de los graves problemas que ya lo afectan.

Podría decirse —señala David Ibarra—, que la política económica no ha perseguido, en líneas generales, el objetivo de atenuar las desigualdades económicas predominantes en el país. A juzgar por los hechos, la preocupación principal redistributiva ha consistido en fomentar el ahorro y la inversión, trasladando ingresos de los consumidores a los grupos que real o supuestamente desempeñan la función social de ahorrar e incrementar las inversiones. Un somero análisis de los resultados de las políticas de salarios, fiscal y del gasto público, crediticia y financiera, de precios, vivienda, etcétera, es suficiente para comprobar que las metas de mejoramiento social de la población se han mantenido tradicionalmente subordinadas —si no relegadas a un segundo plano— al objetivo primordial de lograr el ensanchamiento de la base productiva.¹²

Los resultados de tal orientación, sin embargo, han sido muy otros, pues como lo evidencia la realidad, las medidas que han favorecido a los estratos altos de la población bajo el supuesto de su contribución al desarrollo de las fuerzas productivas, han derivado, más que a la consecución de dicha finalidad, en el uso dispendioso e irracional del excedente económico. Mientras que, por otra parte, en la inversión pública tiene un monto importante, pese a su bajo nivel en relación a las necesidades, el gasto social, así como las obras y servicios de infraestructura y sólo existe inversión gubernamental.

¹²David Ibarra, *op. cit.*, p. 117.

mental productiva en áreas donde la iniciativa privada no tiene interés.

Entre otras cosas, como lo hace ver Ifigenia M. de Navarrete, al refutar la teoría de que la concentración del ingreso favorece una rápida acumulación de capital en los países del tercer mundo:

... se ha demostrado que —debido a la transferencia de los patrones de gasto de la sociedad de consumo— el gasto conspicuo de los sectores de altos ingresos en los países en desarrollo observa un comportamiento muy distinto al de los capitalistas europeos de los siglos XVII, XVIII y XIX. En estas circunstancias, la poca equidad en la distribución del ingreso no garantiza altas tasas de ahorro personal.¹³

No obstante que el capital y la capacidad productiva han crecido en los últimos años, México está lejos de ostentar la fisonomía propia de un país desarrollado. Por ejemplo, el capital en general es bajo en relación al producto, al volumen de los insumos en las actividades económicas principales y en comparación a los sueldos y salarios por habitante, por empresa y por persona ocupada. Existe una gran concentración del mismo tanto geográfica como por empresas, en tanto que proliferan infinidad de pequeños establecimientos de escasa capitalización y baja participación en la producción y en el ingreso.

Por lo que se refiere en particular al sector industrial, éste muestra una estructura débil, ya que las ramas concernientes a bienes de producción apenas superan a las correspondientes a bienes de consumo, mismas entre las cuales todavía tienen una importancia significativa las industrias tradicionales. Por otro lado, si la acumulación de capital ocurre en forma lenta y accidentada, el bajo nivel de inversiones va acompañado de una composición inadecuada, pues una parte importante de ella es canalizada a sectores improductivos o de escaso efecto dinámico. Y esto, sin olvidar que una parte de la capacidad instalada permanece ociosa sin producir y sin proporcionar empleo.¹⁴

Sin pasar por alto que el proceso de industrialización ha significado el acceso de numerosos trabajadores a la ocupación productiva, el subempleo tiene una enorme magnitud y muestra tendencias a aumentar, ya que si por un lado la dilapidación del excedente económico, su desperdicio o utilización inadecuada, obstaculizan un desarrollo económico integrado y expansivo en el que participe

¹³Ifigenia M. de Navarrete, *op. cit.*, pp. 26-27.

¹⁴Cfr. Alonso Aguilar y Fernando Carmona, *México: riqueza y miseria*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1967.

plenamente toda la población en edad de trabajar, por el otro, año con año vienen a incorporarse a la actividad económica gruesos contingentes de jóvenes cuya cifra, considerando también otras personas que deciden buscar empleo, oscila entre 500 y 550 mil individuos.

En tal virtud, ya que dentro de las actuales tendencias del desarrollo no existen posibilidades de enfrentar dicha situación, se presenta como una necesidad urgente la adopción de políticas vigorosas que permitan dinamizar la economía de manera de superar la tasa "histórica" de crecimiento, de 6.5 % anual lograda con un volumen de inversión bruta alrededor de 17 % del producto bruto interno, pues de no ocurrir así, no será posible exceder los marcos estructurales en los que se sustenta el subempleo masivo y la desigualdad del ingreso que ahora prevalecen. Políticas en las que, en forma enérgica y sistemática —dado que el trabajo constituye la principal fuente de ingresos de los grupos mayoritarios de la población—, sean consideradas, por un lado, las interdependencias entre la elección de técnicas y métodos de producción, la generalización de ahorro y la distribución de la inversión, y por el otro, la ocupación y el desenvolvimiento económico. Para lo cual desde luego, es preciso proveer a la ampliación de las atribuciones del Estado, al incremento sustancial de los ingresos reales de éste y a lograr su mayor participación en la vida económica y social. Incluyendo aquí tanto lo concerniente a la creación de una sólida e integrada infraestructura de capital, como a la adopción de medidas destinadas a satisfacer necesidades colectivas tales como educación, salud, seguridad social, etcétera.

Sin embargo, suponer que la aproximación a dichas metas pudiera lograrse fácilmente implicaría el desconocimiento de las fuerzas externas e internas que operan en el capitalismo subdesarrollado. Un factor limitante fundamental lo constituye la dependencia hacia el exterior, determinada por las importaciones de capital, de tecnología y procesos productivos, por la inversión extranjera y por la influencia determinante de los países más avanzados en el renglón de exportaciones. Pero en correspondencia a esta orientación hacia el exterior, existen grupos internos que deben a ella sus altos ingresos y que por ende, tienden a perpetuar una situación que los favorece aun cuando sea contraria a los intereses de la sociedad como un todo.

Para lo que nos interesa destacar y sin que sea nuestro propósito

ahondar en el tema,¹⁵ el hecho de que las exportaciones operen en un marco de demanda internacional poco dinámica, de oferta competitiva y de dependencia hacia el exterior por motivos de endeudamiento, tecnología, etcétera, y que, por otra parte, las condiciones del mercado interno sean muy precarias, apuntalan desde una doble perspectiva, en un rejuego de diversas fuerzas, el fenómeno del subdesarrollo, con sus correlativos de insuficiente y desigual desenvolvimiento de las fuerzas productivas, subempleo masivo y creciente concentración del ingreso. Fenómeno que si a su vez es resultado del estado de cosas establecido, tiende a reproducirlo en forma sucesivamente ampliada, ya que la inequidad en la distribución del ingreso tiene efectos desfavorables en la estructura de la demanda y de la oferta, al orientar la producción hacia los cortos estratos de la población con poder adquisitivo oponiéndose así a la economía de escala y, por ende, prohiendo la ineficiencia y falta de integración del aparato productivo, la elevación de los costos y el desperdicio de los recursos. Y esto, en combinación con un acelerado incremento demográfico que, si bien dentro de las condiciones dadas opera disfuncionalmente, no constituye en sí mismo el factor determinante de la persistencia del atraso y la miseria, que con frecuencia se le atribuye como factor causal directo.

Como quiera que sea, la situación actual ofrece claras evidencias de que el creciente déficit de ocupación, y por consiguiente el bajo nivel adquisitivo de las grandes masas de la población, ofrece una fuente de desequilibrios económicos y tensiones sociales, muy próxima a traducirse en obstáculos prácticamente insalvables para la continuidad del desarrollo.

Ahora bien, aunque en México hay una gran penuria de estudios rigurosos sobre el problema ocupacional y las estadísticas disponibles ofrecen pocas bases para efectuar evaluaciones precisas, es posible, con base en algunos indicadores, realizar, como en seguida lo intentamos, estimaciones gruesas, pero expresivas, acerca de la gravedad que ostenta.

Pese a los avances logrados, nuestro país continúa caracterizándose desde este ángulo por una gran concentración de la fuerza

¹⁵ Véanse para este tema, entre otros, Alonso Aguilar M. y Fernando Carmona de la Peña, *op. cit.*; Fernando Carmona, "El drama de América Latina: El caso de México", *Cuadernos Americanos*, México, 1964; Alonso Aguilar M., *Teoría y política del desarrollo latinoamericanos*, IIE, UNAM, México, 1967; F. H. Cardoso y E. Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina, Siglo XXI*, México, 1969; Aldo Ferrer, Theotonio Dos Santos y otros, *La dependencia político-económica de América Latina, Siglo XXI*, México, 1969; José Luis Cecena, *El capital monopolista y la economía de México*, UNAM, México, 1963; Celso Furtado, *Dialéctica del desarrollo*, México, 1965, etcétera.

de trabajo en las actividades primarias de bajo índice de productividad, por una creciente proliferación de las ocupaciones urbanas marginales y por condiciones de extrema pobreza en grandes núcleos de la población del campo y de la ciudad.

En los últimos treinta y cinco años el empleo ha crecido con un aparente dinamismo, ya que entre 1930 y 1965 se han incorporado a la actividad 8.027 millones de nuevos trabajadores. Los cambios producidos en la estructura ocupacional por rama de actividad muestran, en igual lapso, una marcada tendencia hacia los rasgos que ostentan los perfiles ocupacionales en los países industrializados. Así, un continuo descenso relativo de las actividades agropecuarias y un crecimiento sostenido de la ocupación urbana,¹⁶ aunque las primeras continúan teniendo una alta representación en el conjunto: 54.2 % y 51.4 % en 1960 y 1965, respectivamente (cuadro número 1).

Estas cifras, sin embargo, exageran las tasas reales de absorción ocupacional, pues en ellas están comprendidas las de todos los subempleados. Un examen más cuidadoso de estos cambios estructurales, que con frecuencia son enfocados desde su perspectiva más optimista, pone de manifiesto los considerables desequilibrios del mercado de trabajo derivados de la falta de capacidad del sector secundario y del sector terciario moderno para ofrecer empleo.

Tal se manifiesta, por ejemplo, al considerar la participación sectorial en la creación de nuevos empleos. Como se desprende del examen del cuadro número 2, en el periodo 1930-1965 tocó a la agricultura absorber la proporción porcentual más elevada del incremento total de la fuerza de trabajo: el 39.6 % de ella. La industria, por su lado, únicamente representó el 25.7 % (correspondiendo a las manufacturas sólo el 18.7 %), en tanto que el comercio y los servicios alcanzaron en el monto global del incremento de la ocupación, el 34.7 % en el periodo. Mientras que en dicho lapso, la mano de obra en la agricultura se redujo de 70.6 % a 51.4%, en el sector manufacturero apenas aumentó del 8.6 a 14.9%. Las ramas directamente productivas en conjunto, pero sin considerar la agricultura, contribuyeron con el 25.7 % de los nuevos empleos, en tanto que los servicios lo hicieron con el 34.7 % (cuadros números 1 y 2).

¹⁶Excepto indicación en contrario, a lo largo de este trabajo utilizamos el término ocupación urbana genéricamente, para la ocupación no agrícola y actividades conexas.

CUADRO 1

MEXICO: COMPOSICION DE LA OCUPACION POR ACTIVIDADES
(Miles de personas y porcentos)

Años	1		Agropecuarios		Minería		Petróleo		Manufac- turas		Energ. Eléctrica		Construc- ción		Trans- porte		Gobierno		Servicios	
	Total	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	
1930	5152	3635	70.6	46	0.9	7	0.1	445	8.6	13	0.3	62	1.2	103	2.0	147	2.9	694	13.4	
1940	5858	3831	65.4	89	1.5	18	0.3	524	9.0	10	0.2	106	1.8	149	2.5	192	3.3	939	16.1	
1950	8272	4823	58.3	78	0.9	27	0.3	964	11.8	25	0.3	225	2.7	211	2.6	283	3.4	1636	19.8	
1960	11223	6086	54.2	94	0.8	47	0.4	1551	13.8	41	0.4	407	3.6	356	3.2	387	3.5	2254	20.1	
1965	13539	6955	51.4	128	0.9	54	0.4	2015	14.9	60	0.4	522	3.9	458	3.4	539	4.0	2808	20.7	

1 Incluye el estrato de 10 a 12 años.

FUENTE: SIC. Dirección General de Estadística Censos de Población; Chavira O.M. *Proyecciones Demográficas de la República Mexicana*, y *Nacional Financiera, S.A. Informes Anuales*.

(Tomado de: *Un modelo de Política Económica para México*, CFA. Escuela Nacional de Economía. (en prensa)

CUADRO 2

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

FUENTE: Cuadro número 1.

Esta incongruencia en la evolución de la estructura de la ocupación, en la que se refleja el carácter acumulativo del subempleo, puede examinarse, asimismo, a través de otros indicadores parciales. Así, los de la evolución del valor agregado por hombre ocupado o de la fracción de la mano de obra empleada en actividades de muy reducida productividad. Tal como se constata en el cuadro número 3, los sectores donde ha crecido más la ocupación, son igualmente los que registran menores incrementos de la productividad, éste es el caso, por ejemplo, de la agricultura, la construcción, los servicios y el gobierno.

Todos los datos disponibles tienden a converger en la constatación del fenómeno que consideramos. Este es el caso con respecto a las remuneraciones por trabajo captadas en el censo de 1960. Para dicho año, el 39.8 % del total de la fuerza de trabajo, 4.511 millones de personas, podían considerarse como subempleadas en virtud de sus ínfimas remuneraciones. El 37.3 % y el 23.5 % de quienes trabajaban en la agricultura y los servicios, respectivamente, tuvieron remuneraciones de hasta 199 pesos. Y el 53.4 % y el 47.1 % de los ocupados en la industria y en otras actividades, sólo alcanzaron percepciones de hasta 499 pesos. Resulta interesante hacer destacar que no solamente ha exhibido una gran lentitud el crecimiento de la industria, sino que, además, algo más de la

CUADRO 3

TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO, LA OCUPACION Y LA PRODUCTIVIDAD MEDIA POR ACTIVIDADES 1930-1965.

	1930-40	1940-50	1950-60	1960-65
Total				
Producto	3.4	6.6	6.1	6.1
Ocupación	1.3	3.5	3.1	3.8
Productividad	2.0	3.0	2.9	2.2
Agropecuarios				
Producto	5.6	5.8	4.2	4.3
Ocupación	0.5	2.3	2.4	2.7
Productividad	5.0	3.4	1.8	1.5
Mineria				
Producto	- 1.7	0.3	2.8	0.1
Ocupación	6.8	- 1.3	1.9	6.4
Productividad	- 8.0	1.6	0.9	- 5.9
Petróleo				
Producto	7.2	5.9	7.6	6.5
Ocupación	9.9	4.1	5.7	2.8
Productividad	- 2.5	1.7	1.8	3.6
Manufacturas				
Producto	6.0	8.1	7.3	8.1
Ocupación	1.6	6.3	4.9	5.4
Productividad	4.3	1.7	2.3	2.6
Energ. Eléctrica				
Producto	5.4	5.8	9.3	9.9
Ocupación	- 2.6	9.6	5.1	7.9
Productividad	8.2	- 3.4	4.0	1.9
Construcción				
Producto	6.1	5.1	7.3	6.2
Ocupación	5.5	7.8	6.1	5.1
Productividad	0.6	- 2.5	1.1	1.1
Transporte				
Producto	3.2	7.4	6.2	3.3
Ocupación	3.8	3.5	5.4	5.2
Productividad	- 0.5	3.8	0.8	- 1.9
Gobierno				
Producto	- 1.1	6.8	4.4	6.5
Ocupación	2.7	3.9	3.2	6.9
Productividad	- 3.7	2.8	1.2	- 0.3
Comercio y Servicios				
Producto	2.1	7.2	6.5	6.1
Ocupación	3.1	5.7	3.3	4.5
Productividad	- 1.0	1.4	3.1	1.5

FUENTE: Cuadro número 1 y cifras sobre el PBI de los *Informes Anuales del Banco de México*, para los años señalados.

Tomado de: *Un Modelo de política económica*, CEA, Escuela Nacional de Economía, UNAM (En Prensa).

mitad de los trabajadores concentrados en el sector se encontraban subempleados (cuadro número 4).

CUADRO 4

MEXICO: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA SUBEMPLEADA
(1960)
(Miles de personas)

<i>Población económicamente activa</i>					
<i>Concepto</i>	<i>Total en ocupaciones de infima productividad¹</i>			<i>En otras ocupaciones</i>	
	<i>Abs.</i>	<i>Abs.</i>	<i>%</i>	<i>Abs.</i>	<i>%</i>
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.

Datos más recientes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, muestran que para 1965 el 26.8 % de la población trabajadora percibía menos que el mínimo legalmente establecido —19.5% en la agricultura y 34.8 % en la actividad no agrícola. Un 25.3 % percibía ingresos al nivel del salario mínimo —23.7 y 27.1 % para actividades agrícolas y no agrícolas, respectivamente—, y sólo el 47.9 % del total de la fuerza de trabajo tenía percepciones por encima de dicho monto —56.8 y 38.8 % para cada uno de los conceptos antes señalados. Aunque a nuestro modo de ver los datos relativos a la agricultura deben verse con reserva, dado que la población activa en el sector crece en forma ininterrumpida agravando el problema de la redundancia de mano de obra, estas cifras resultan ilustrativas en extremo sobre el proceso de urbanización con insuficiente industrialización que ocurre en México, acrecentando el excedente relativo de mano de obra en las ciudades (cuadro número 5).

CUADRO 5

MEXICO: POBLACION EN OCUPACIONES AGRICOLAS Y
NO AGRICOLAS A NIVEL DE SALARIOS
1965
(Miles de Trabajadores)

	Población por nivel de ingresos						
	Total	<i>Inferiores al salario Mínimo</i>		<i>Al nivel de salario mínimo</i>		<i>Superiores al salario mínimo</i>	
		Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Total	13 205	3 541	26.8	3.338	25.3	6.326	47.9
Agricultura	6 908	1 349	19.5	1.634	23.7	3.925	56.8
Actividad no Agrícola	6 297	3 192	34.8	1.704	27.1	2.401	38.1

FUENTE: Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. *Salarios mínimos*, México 1965.

Salta a la vista que el sector secundario no está contribuyendo en forma dinámica a expansionar el empleo y que, en general, el proceso de industrialización no está respaldando el crecimiento del sector terciario. De acuerdo con la experiencia histórica de los países más industrializados, el ensanchamiento del sector terciario constituyó una respuesta a necesidades creadas por el desarrollo industrial: mayores exigencias de servicios bancarios, de administración pública y privada, educación, salud, seguridad social, servicios públicos diversos, etcétera. Por el contrario, como ocurre en México, la experiencia de los países que actualmente están desarrollándose muestra un crecimiento atrófico del sector terciario, pues aunque una parte de su expansión comprende servicios modernos, una alta proporción o corresponde a actividades tradicionales o representa ocupaciones superfluas y de ínfima productividad. Otro problema es la tendencia del aumento relativo de los trabajadores de la esfera improductiva en los países capitalistas desarrollados o no, que implica la proliferación de empleos no necesarios, pero altamente remunerados en virtud de su eficacia para el sistema establecido, como es el caso, entre otros, de muchos funcionarios burocráticos y militares, agentes de ventas y publicidad, de relaciones públicas, etcétera, si bien, cuando menos, los países más avanzados están en mejor posibilidad de pagar el derroche. Con todo, el sector terciario, especialmente en lo que hace a la esfera gubernamental, constituye un recurso, en otros niveles, para prohiar el subempleo con remuneraciones más o menos satisfactorias, aunque

modestas, que ayudan a resolver presiones sociales ocasionadas por la insuficiencia de ocupación.

De acuerdo con datos de la Secretaría de la Presidencia, en los últimos años ha mejorado la participación porcentual del trabajo en el ingreso (cuadro número 6). Pero dichos incrementos han venido a beneficiar particularmente a la reducida proporción de la población activa que se encuentra ocupada en el sector moderno y de mayor productividad. Tal como se puso de manifiesto en la Encuesta sobre Ingresos y Gastos Familiares realizada en 1963 por el Banco de México, cerca de la tercera parte del monto de los salarios totales se concentraba en apenas el 6.9 % de las familias obreras, en tanto que el resto se repartía entre el 93.1 % de ellas.¹⁷

CUADRO 6

MEXICO: PARTICIPACION PORCENTUAL DEL TRABAJO Y CAPITAL EN EL INGRESO¹ 1939-1966

<i>Año</i>	<i>Trabajo</i>	<i>Capital</i>
1939	53.6	46.4
1940	52.1	47.9
1941	50.1	49.9
1942	48.5	51.5
1943	46.5	53.5
1944	45.2	54.8
1945	42.0	58.0
1946	39.2	60.8
1947	40.2	59.8
1948	41.2	58.8
1949	42.2	57.8
1950	42.9	57.1
1951	42.0	58.0
1952	41.9	58.1
1953	44.2	55.8
1954	46.5	53.5
1955	44.9	55.1
1956	44.6	55.4
1957	46.0	54.0
1958	47.6	52.4
1959	48.3	51.7
1960	49.7	50.3
1961	49.3	50.7
1962	48.0	52.0
1963	47.6	52.4
1964	50.4	49.6
1965	51.3	48.7
1966	53.1	46.9

FUENTE: Secretaría de la Presidencia.

¹⁷Banco de México, Oficina de Estudios sobre Proyecciones Agrícolas, *Encuesta sobre ingresos y gastos familiares en México, 1963*, México, 1966.

Abundando más en el tema —datos ofrecidos por Ifigenia M. de Navarrete—, para el año de 1963, según se observa en el cuadro número 7, el ingreso medio familiar era de 1,608 pesos mensuales. De una suma de 7.330 millones de familias, el 20 % —deciles I y II— percibían un ingreso medio mensual de hasta 356 pesos; el siguiente 20 % de ellas —deciles III y IV—, de hasta 598 y un 30 % más —deciles V, VI y VII— tuvieron percepciones de 738, 834 y 1,056, respectivamente. De los estratos más favorecidos —deciles VIII y IX— el ingreso promedio mensual ascendió a 1,592 y 2,049 en cada uno de ellos, en tanto que el más favorecido —X— registró 8,025 pesos. O sea, que en dicho año, el 70 % de las familias mexicanas se encontraban o en situación de infraconsumo, o en condiciones de hacer frente a algunas necesidades básicas, si bien una parte de ellas habían superado ligeramente tan deplorable situación.¹⁸

Considerando los periodos 1950-1958, 1958-1963 y 1950-1963 (cuadros números 7 y 8), puede advertirse un deterioro en la posición relativa de los grupos de menores ingresos arriba señalados, a cuyo costo aumenta el de los estratos favorecidos más próximos al ingreso máximo y se mantienen las elevadas participaciones de quienes se hallan en la parte más alta de la escala. Procede destacar, con respecto al grupo más favorecido —decil X—, que en su conjunto absorbe casi el 50 % del ingreso total y que el 5 % más rico obtiene por sí solo el 38.3 % de dicho ingreso.

Como lo hace ver la autora citada:

A pesar de que el aumento en el ingreso familiar medio fue sumamente satisfactorio, 4.1 % anual, la descripción de los hechos destacados por las cifras anteriores, 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 ingresos registraron una mejoría tanto absoluta como relativa, mientras el 70 % restante deterioró su posición *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. . .¹⁹

¹⁸ Ifigenia M. de Navarrete, *op. cit.*, pp. 36-39.

¹⁹ *Ibidem*, p.41.

CUADRO 7
MEXICO: DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR
POR DECILES 1950, 1958, 1963
(pesos de 1958)

Deciles (10% de las fami- lias) ¹	Ingreso Medio Mensual (precios de 1958)			Ingreso por Grupos					
	1950	1958	1963	1950		1958		1963	
				Por deci- les	Acumu- lado	Por deci- les	Acumu- lado	Por deci- les	Acumu- lado
I	258	297	315	2.7	2.7	2.22	2.22	1.96	1.96
II	325	275	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	4.8	19.1	4.54	16.70	4.59	15.70
VI	526	789	834	5.5	24.6	5.52	22.22	5.19	20.89
VII	669	842	1 056	7.0	31.6	6.29	28.51	6.57	27.46
VIII	823	1 147	1 592	8.6	40.2	8.57	37.08	9.90	37.36
IX	1 033	1 820	2 049	10.8	51.0	13.59	50.67	12.74	50.10
X ²	4 687	6 605	8 025	49.0	100.0	49.33	100.00	49.90	100.00
5.0	1 693	2 866	3 724	8.8	8.8	10.70	10.70	11.58	11.58
5.0	7 679	10 339	12 324	40.2	49.0	38.63	49.33	38.32	49.90
Total	957	1 337	1 608	100.0	—	100.00	—	100.00	—

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

² El último 10 por ciento de las familias en el tope de la escala de ingresos se descompuso en dos partes de 5 por ciento cada una.
Tomado de: Ifigenia M. de Navarrete, *La distribución del ingreso, el perfil de México en 1980*, p. 37,

CUADRO 8

PARTICIPACION 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 Navarrete, *op. cit.* p. 46.

Las organizaciones de trabajadores han tenido en México una influencia poco significativa en los mecanismos de distribución del ingreso, pues su poder de negociación se ha visto frenado por diversos factores. Por un lado actúan circunstancias derivadas del estado mismo de desarrollo de las fuerzas de producción. Por ejemplo, la dispersión de la población económicamente activa agrícola, en un marco de subempleo crónico y de desempleo estacional, así como la que se deriva en la ocupación urbana, de la atomización de la actividad industrial, comercial y de servicios, ya que la producción en unidades caseras, artesanales o semiartesanales ostentan características poco propicias para la institución de un poder obrero organizado. Además de que las grandes masas de la población trabajadora exhiben altos porcentajes de analfabetismo o muy reducidos niveles de escolaridad que dificultan la comprensión de sus derechos y la adopción de acciones decididas para defenderlos. Por otra parte, las enormes diferencias en el ingreso, grado de calificación, modos de vida, etcétera, de los pequeños estratos de obreros más favorecidos de los sectores modernos de la economía, obstaculizan en cierto modo la unificación de la clase trabajadora, pues aquéllos se identifican más con los intereses y desarrollo de las empresas, que con los grandes núcleos de trabajadores que viven en situación de subempleo.²⁰ Y, en fin, el exceso relativo de mano de obra y su presión sobre las insuficientes oportunidades de empleo determina una serie de situaciones irregulares y adversas para la agrupación gremial vigorosa y politizada, pues los mismos trabajadores en inúmeros casos solapan las violaciones de la ley laboral

²⁰Pablo Gozález Casanova, "Enajenación y conciencia de clases en México", *Ensayos sobre las clases sociales en México*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1968.

—registro indebido como trabajadores eventuales, percepciones inferiores al salario mínimo, condiciones inadecuadas de trabajo, etcétera— y transigen en la demanda de sus derechos.

A guisa de ejemplo pueden mencionarse —datos del VIII Censo de la Población y del *Anuario Estadístico* 1966-1969—, que para 1960 sólo estaba sindicalizado el 17.7 % del total de la población activa asalariada, porcentaje que, igualando a 100 las cifras correspondientes a los distintos sectores económicos eran de 34.6 % para los asalariados en la industria, 20.1 % para servicios y otros y sólo 1.96 % para la agricultura.

Pero por otro lado, la estructura misma del poder, si bien apoyada en rasgos como los antes señalados, muestra un carácter cerrado de modo que en la toma de decisiones sólo influyen los estratos privilegiados de la población. La tendencia ya mencionada con respecto a un supuesto énfasis en el ensanchamiento de la base productiva a costa de sacrificios sociales, ha redundado también en presiones gubernamentales y de la empresa privada que han frenado el desenvolvimiento de una acción obrera vigorosa y autónoma, favoreciendo, por el contrario, una mediatización sistemática de sus líderes y dirigentes. Aunque esto, sin defecto de que la estructura económica y social misma tenga influencia sobre el monto de trabajadores sindicalizados.

Tomando la situación como dada y sin que con ello se quiera decir que no es posible trascenderla, la desigual distribución del ingreso tiende a crear un círculo vicioso, pues el escaso poder adquisitivo de las grandes masas de la población limita la demanda de productos manufacturados a un pequeño sector y al mismo tiempo mantiene la remuneración del trabajo a un exiguo nivel. Así, el consumo excesivo de los cortos núcleos de la población que concentran el ingreso frena la acumulación de capital y no permite disminuir las presiones sobre la balanza de pagos, a la vez que, en virtud de la peculiar composición de la demanda que genera tal estado de cosas, tampoco estimula la expansión de la producción en masa ni su diversificación, sino que antes bien acentúa la distorsión de la economía y perpetúa la subutilización de los recursos disponibles. De modo que el bajo nivel de vida, al entorpecer el desarrollo económico, es al mismo tiempo que su resultado, uno de los factores que impiden superar el atraso. Pero desde luego, las fuerzas sociales en juego están llamadas a desempeñar un papel de primer orden, como siempre ha ocurrido, en la transformación social.

Por lo pronto, aparece puesto en evidencia que el desarrollo

económico de México ha sido incapaz, cuando menos, de reducir gradualmente el monto del subempleo y que en sus actuales tendencias, las perspectivas son bastante sombrías. Y en efecto, la expansión demográfica aunada a los requerimientos tecnológicos que implica la necesaria modernización del aparato productivo, con su consiguiente exigencia de mayor capital por trabajador, hacen suponer que en unión a los factores desfavorables a que antes se ha aludido, los problemas señalados tenderán a acentuarse si no se toman las medidas necesarias para evitarlo.

Puede decirse que los factores que determinaron avances en las décadas anteriores, han perdido su efecto dinámico. Así, la reforma agraria que pese a sus defectos y limitaciones removió obstáculos institucionales y produjo cambios decisivos para el proceso de desarrollo, asimismo, el proceso de sustitución de importaciones que hasta hace algunos años vivió su época más fácil y dinámica al igual que, en combinación con lo anterior, los efectos derivados de la paulatina formación de la infraestructura económica y de la gestación de una cierta capacidad productiva.

Empero, los avances logrados, cuya mayor proyección se dio en los años cuarenta, han devenido a la postre en desviaciones que han producido una estructura social incompatible con la continuidad del desarrollo.

Por otro lado, los marcos en que se desenvuelve el país han cambiado. Así, por ejemplo, a la exportación de productos primarios, sucede la necesidad de participar activamente en el comercio mundial; la etapa de sustitución de importaciones simples ha cedido lugar a la necesidad de una producción industrial de alta complejidad técnica, que plantea el imperativo de crear una planta eficiente, incluyendo el logro de una mayor productividad de las instalaciones existentes. En la agricultura, los problemas primero planteados en términos de lograr la elevación de la oferta, se van desplazando cada vez más a cuestiones ocupacionales, de elección de técnicas y de distribución. Los problemas de la fuerza de trabajo ya no pueden definirse en términos de distribución de la tierra, por lo que el mejoramiento de los niveles de vida de la población dependen primordialmente de un ensanchamiento de la oportunidad de empleo en los demás sectores de actividad.

Es indudable que ha llegado el momento de adoptar una nueva estrategia de desarrollo que, con una concepción global de la problemática económica y social, pugne por un desenvolvimiento independiente en cuya consecución y beneficios participe toda la población.

II. Acerca de la ocupación agrícola

En atención a la inelasticidad del factor tierra, una de las maneras de evaluar el acrecentamiento de la mano de obra redundante en la agricultura consiste en relacionar, tomando en cuenta las técnicas prevalecientes en un momento dado, el total de la población activa en él concentrada con el monto de las superficies susceptibles de explotación. Desde luego un estudio completo del problema requiere examinar adicionalmente una serie de factores, por ejemplo, las desigualdades en el uso y tenencia de la tierra, sus calidades diferenciales y distribución, el grado de tecnificación de las explotaciones, etcétera. Pero el sencillo procedimiento antes señalado resulta útil, por sí mismo, para lograr una apreciación a grandes rasgos de la capacidad de absorción ocupacional.

Siguiendo las estimaciones de un estudio realizado en 1967,²¹ México disponía para ese año de una población de 45.7 millones de habitantes de los que 14.4 millones componían la fuerza de trabajo. De esta última cifra, 7.2 millones eran campesinos. Ahora bien, sobre la base de que en México se cultivan 15 millones de hectáreas, de las que 3 millones pueden rendir dos cosechas al año, se tiene un total de 18 millones de tierras susceptibles de aprovechamiento. Con lo que, sobre el supuesto de que en las condiciones técnicas presentes cada agricultor puede 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 campesina y su dependencia de los factores climáticos, se calcula que en promedio el tiempo de trabajo se reduce a 5 meses al año. O sea que al 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.

En el propio estudio se estima que las posibilidades de absorción ocupacional en un futuro próximo no podrán exceder de 8 a 9 millones de campesinos. Y ello, sobre el supuesto de que la tecnifi-

²¹ *Plan de desarrollo de la UNAM (1968-1980)*, Edición preliminar de circulación restringida, México, 1967.

cación no será acelerada, pero que podrá elevarse el nivel de vida campesino mediante la integración de la producción agrícola y pecuaria y el avance en la industrialización de los productos rurales en el campo mismo.

Aunque no existen estudios acuciosos con respecto a las modalidades concretas y distribución del subempleo agrícola, en general todas las estimaciones gruesas que para distintas fechas se han formulado en los últimos años concurren, con ligeras oscilaciones, en un mismo sentido: mostrar la extrema agudeza del problema y su dinamismo acumulativo. Así, Edmundo Flores expresa que:

Suponiendo que en realidad el total de la población económicamente activa dedicada a actividades primarias, o sea 6.3 millones de personas tengan ocupación productiva, hay que advertir que entre el 25 y 40 % trabajan en promedio únicamente 4 o a lo sumo 5 meses por año, lo que equivale a 150 jornadas de trabajo repartidas en un periodo de 3 meses.²²

Por su 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 total 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 individuos 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:

El subempleo así calculado —nos dice— 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

²²Juvencio Wing, "El subempleo rural en México", *Revista de Investigación Económica*, Escuela Nacional de Economía, UNAM, México, vol. I, núm. 98, 1965, pp. 189-190.

salarios de \$500.00 mensuales. Obsérvese que este volumen de subempleados proporcionan alrededor del 30 % del producto agrícola y que la reducción del subempleo, en cualquier grado, debería compensar por un incremento de la productividad del empleo productivo.²³

Aunque la población económicamente activa ha disminuido su posición relativa en el monto global de la ocupación de 70.6 % en 1930 a 54.2 % en 1960, su crecimiento en términos absolutos ha sido espectacular, pues casi se ha duplicado en dicho lapso. De manera que, aunque la superficie agrícola cultivada ha experimentado ampliaciones constantes durante el periodo, desde 1940 la población activa del sector ha aumentado proporcionalmente a los incrementos registrados en aquélla, por lo que la extensión media por habitante se sostiene prácticamente igual durante dicho lapso (ver cuadro número 9).

CUADRO 9

MEXICO: RELACIONES ENTRE EL INCREMENTO DE LA SUPERFICIE CULTIVADA Y EL DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR PRIMARIO (1930-1960)

Años	Superficie cultivada (Miles de hectáreas) I	Población ocupada en el sector II (Miles de personas)	I/II %
1930	7 071	3 626	2.0
1940	8 676	3 831	2.3
1950	10 823	4 824	2.2
1960	13 379	6 145	2.2

FUENTE: Censos Agrícolas, Ganaderos y Ejidales y Censos Generales de la Población, DGE.

Bajo estas evaluaciones generales subyacen una serie de factores estructurales que ponen de manifiesto el desigual desarrollo del sector, pues si bien algunos segmentos tienen una alta productividad y capacidad para generar ingresos, una enorme porción de las explotaciones agropecuarias exhibe un estado de gran postración.

En las actividades que examinamos, el fenómeno ocupacional se clasifica en dos grandes grupos de volumen semejante: de productores independientes y de mano de obra contratada. La independencia ocupacional respecto a un patrón, 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. Puesto que la tierra es un capital

²³Juvencio Wing, *op. cit.*, p. 190.

relativamente fijo que permite la obtención de un producto con combinaciones variables de los demás factores, en los países subdesarrollados, como ocurre en México, tal flexibilidad es generalmente aprovechada por los pequeños productores para practicar la agricultura tradicional en predios de reducidas dimensiones, que son explotados con mano de obra familiar. Aunque esto, claro está, en condiciones decrecientes de productividad.

No es de extrañar, por tanto, el bajo producto por hombre ocupado que ostenta la agricultura con respecto a igual concepto en otros sectores. Aunque la productividad agrícola se ha incrementado en los últimos años, las diferencias sectoriales siguen siendo muy grandes, de modo que en 1967, mientras el producto por hombre ocupado era en la agricultura de 4,425 pesos, a precios de 1960, en el sector industrial y en el de servicios ascendía a 27,306 y 31,420 pesos, respectivamente (ver cuadro número 10).

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	16 688	4 425	27 306	31 420

FUENTE: *Anuarios Banco de México y Estadística de Población Económicamente Activa de la SIC.*

Resulta alarmante considerar que las actividades agropecuarias, de las que depende la porción más voluminosa de la fuerza de trabajo, participa apenas con el 17 % del PNB, pero el problema muestra su cariz más sombrío si se le observa dentro del contexto del desequilibrio en que transcurre la actividad agrícola. Para 1960 —datos del último *Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal*—, del total de inversiones en maquinaria, implementos, vehículos, etcétera, únicamente un 10 % de los predios absorbían el 94.5 %, en tanto que el 5.5 % restante de ellas se repartía entre el 90 % de los predios. Del valor de los predios, en el que está considerada la calidad de la tierra, las mejoras permanentes, las construcciones e instalaciones, maquinaria, equipo, etcétera, el 67.2 % aparecía

concentrado en sólo el 1.6 % de los predios censados. Como corolario de tal situación, en tanto que el 97 % de los productores obtuvo en conjunto el 30 % del ingreso agrícola, únicamente el 3 % de ellos percibió cerca del 70 % de dicho ingreso.

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. Los predios menores, que participan marginalmente en el producto, son en los que al mismo tiempo se concentran los mayores contingentes de campesinos. Y esto, además del problema de los campesinos sin tierra que según datos del Centro de Investigaciones Agrarias alcanzan un monto de entre 2.5 y 3.5 millones de personas.

Lo anterior puede ilustrarse con el siguiente cuadro:

CUADRO 11
MEXICO: CARACTERISTICAS DE LOS PREDIOS AGRICOLAS
PARTICIPACION PORCENTUAL
(1960)

Tipo de predio	<i>Cifras relativas</i>				
	Núm. de predios	Valor de producción	Valor de la maquinaria	Valor del predio	Superficie de riego
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1. Predios de infrasubsistencia	50.3	4.2	1.3	5.4	0.0
2. Predios de subsistencia	30.8	17.1	6.5	13.8	2.7
3. Chicos	12.6	24.4	17.0	22.6	25.6
4. Medianos	2.8	22.0	31.4	19.3	32.7
5. Grandes	0.5	32.3	43.7	37.6	39.0

FUENTE: Centro de Investigaciones Agrarias.

No es de extrañar, puesto que los propietarios de predios de infrasubsistencia y de mera subsistencia se ven obligados a completar con trabajo asalariado sus mezquinos ingresos, el empeoramiento que ha sufrido la situación de los jornaleros agrícolas que casi en su grueso representan el grupo más desfavorecido. Según datos de la misma fuente, si para el año de 1950 el promedio de días trabajados por los jornaleros agrícolas ascendía a 190 al año, tal cifra bajó para 1960 a entre 100 y 110 días promedio en igual lapso, lo que implica una reducción próxima al 50%. También, en tanto que para 1940 el costo del trabajo asalariado representó en

los costos agrícolas totales el 22%, en 1960 registró apenas un 7%.

Salvo algunas excepciones, en el contexto de esta problemática reviste un particular dramatismo el caso de los jornaleros agrícolas. Rodolfo Stavenhagen señala, en relación a los datos obtenidos en una encuesta reciente del Banco de México, que el 76 % de las familias cuyo sostén son jornaleros agrícolas, tienen un ingreso mensual promedio per cápita de 59 pesos y la tercera parte de ellas, de 43 pesos en igual lapso. Situación sin paralelo en ninguna otra actividad económica.²⁴

Todavía más, durante ciertas épocas del año, en que el descenso en la actividad productiva, convierte el subempleo en desempleo absoluto, el problema ocupacional en la agricultura alcanza su máxima agudeza. Como se señaló al principio, este género de desempleo tiene grandes repercusiones en aquellos países que tienen fuertes contingentes de fuerza de trabajo aplicados a actividades sujetas a variaciones estacionales caso que es, precisamente, el de México.

La combinación de todos estos factores desfavorables se traduce en continuos movimientos migratorios. Hasta el año de 1964, en que prácticamente se cerraron las fronteras de los Estados Unidos de Norteamérica para la mano de obra mexicana, el bracerismo constituyó una válvula de escape para una parte de los problemas señalados, pero al presente las diversas cuestiones concernientes a la presión demográfica sobre la tierra y a las condiciones de la producción, tienden a manifestarse principalmente en los fenómenos de migración interna aunque esto sin negar su importancia en épocas anteriores. Así, en los continuos movimientos de los trabajadores estacionales agrícolas de unas a otras áreas rurales y en las transferencias temporales y permanentes del subempleo del campo al subempleo urbano.

En suma, la acumulación de mano de obra en este sector se traduce en el estancamiento del poder de compra de la gran masa campesina, cuyos efectos se irradian, en función de las transferencias antes mencionadas, a todos los sectores de actividad.

Como lo expresa el economista David Ibarra,²⁵ la tasa de desarrollo agrícola está limitada principalmente en la presente etapa, por la lentitud con que crece la demanda efectiva. Pasados los

²⁴Rodolfo Stavenhagen, "Los jornaleros agrícolas", *Revista del México Agrario*, núm. 1, noviembre-diciembre 1967, pp. 163-166.

²⁵David Ibarra, *op. cit.*, p. 107.

efectos expansivos en el desenvolvimiento del sector, producidos sucesivamente por la reforma agraria, por el desarrollo de obras de infraestructura, diversificación de cultivos, etcétera, y por los estímulos de la demanda externa ocasionados por la última guerra mundial, etcétera, la agricultura ha pasado a depender cada vez más del comportamiento de la demanda interna “tendencia que se vio fortalecida, además, por las alteraciones de los precios relativos y por la expectativa de los productores a que dio origen la política de sustentación de la CONASUPO”.

En México, y en general en los países subdesarrollados —asevera Bonilla Sánchez— el fenómeno característico y tradicional es el antes visto: 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, no obstante que, en general, el nivel promedio de la productividad en el medio rural es muy bajo. En otras palabras (y en un determinado nivel de análisis) podemos afirmar que la insuficiencia de la demanda efectiva es la que provoca la subocupación del

Empero, el nivel de la demanda efectiva no es un dato natural, sino social, en cuya determinación, como ya se indicó antes, figuran los mecanismos que permiten la gran desigualdad en la distribución de la riqueza, en su despilfarro o uso inadecuado.

No es nuestro objetivo intentar un bosquejo de la posible política ocupacional adecuada para México, pero nos parece necesario señalar algunos renglones de interés dentro del tema.

En México, dadas las limitaciones orográficas, climatológicas e hidrológicas predominantes, no hay un amplio margen para proporcionar empleo productivo en la agricultura a grandes masas de la población, aun a niveles no muy elevados de tecnificación. Sin embargo, en función de la menor inversión requerida por hombre ocupado en la agricultura, con respecto a la que se precisa en la industria y en otros sectores, es conveniente explorar todas las posibilidades para mejorar la situación de la mano de obra rural subempleada.

El problema emana de la forma contradictoria en que se ha desenvuelto este sector económico. Tal como lo hace ver Manuel Aguilera, no obstante que en las últimas décadas se ha logrado estructurar un aparato agropecuario vigoroso que ha permitido satisfacer la creciente demanda de alimentos y materias primas en

²⁶ Arturo Bonilla Sánchez, “Un problema que se agrava: la subocupación rural”, *Neolatfundismo y explotación*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1968, p. 133.

el país y que ha producido excedentes para el mercado exterior, el marco de desequilibrio en que ello ha ocurrido, se traduce al presente en una situación paradójica: “excedentes agrícolas y pobreza rural”.

Al examinar las estructuras productivas del campo se advierte que en la interacción del monopolio de la propiedad, del minifundismo y de la proletarianización rural se encuentra el origen de la marcada desigualdad en la distribución del ingreso rural. Los minifundistas y los jornaleros que representan más del 60 % de la población campesina reciben un ingreso equivalente al 40 % del ingreso promedio agrícola; en el otro extremo, los empresarios rurales reciben un ingreso diez veces superior al de aquéllos. Desde un punto de vista más general, el 52 % del ingreso del sector agropecuario es absorbido por el 17 % de la población rural. . .

A esa creciente tendencia de concentración en el ingreso rural se debe que dicho sector:

. . . no haya cumplido sino en muy modesta escala su misión como consumidor. No obstante que en 1963 la mitad de la población total del país habitaba en el campo, el consumo rural representaba el 22 % de la demanda nacional efectiva de vestido y zapatos; el 20 % de habitación, combustible y alumbrado doméstico; y el 17 % de bienes de consumo duradero.²⁷

Dada la injusta situación aún prevaleciente en el uso y tenencia de la tierra, la reforma agraria tiene aún mucho que hacer en el aspecto redistributivo, si bien hemos de reconocer que dicho recurso por sí solo es incapaz de resolver los problemas del empleo en el campo. Empero, una perspectiva importante para resolver una buena parte de estos problemas sería la reducción de la propiedad privada inafectable que en sus actuales dimensiones es “. . . socialmente inadmisibile. . .”.²⁸ proveyendo, asimismo, a la abrogación del recurso de amparo que desde hace treinta años viene frenando la acción de la reforma agraria.

Pero además de las acciones en el campo redistributivo, ocupa un lugar de primer orden llevar a sus últimas consecuencias la reforma agraria integral. Así, se precisa de la adopción de políticas gubernamentales que favorezcan y apoyen las formas colectivas de explotación de la tierra, en las que los aspectos agrario, productivo, financiero, de organización social y participación política sean

²⁷ Manuel Aguilera G., “Planificación del desarrollo en México, naturaleza, resultados y perspectivas”. Ponencia presentada al VI Congreso Nacional de Planificación, pp. 11-12.

²⁸ *Ibidem*, p. 13.

contempladas como facetas de un mismo proceso. Desde este ángulo es ineludible una enérgica intervención gubernamental como parte de planes nacionales y regionales para lograr la integración de la actividad agrícola con la pecuaria y crear las bases para la industrialización y semiindustrialización de los productos en el campo mismo, a través de lo cual podría aumentarse la productividad y el ingreso y combatirse el desempleo estacional y el subempleo crónico.

Sin embargo, independientemente de los esfuerzos para lograr una mejor distribución de la tierra y para sacar de su postración económica y social al minifundio ejidal y de propiedad privada y en general a las unidades productivas más rezagadas de este sector, también debe ser atendido el problema de los jornaleros agrícolas que componen el estrato más deprimido en la escala social del campo. Desde luego que la verdadera solución de este problema, que en las últimas décadas ha tendido a agudizarse, sólo puede darse en la expansión general de la economía con su consiguiente incremento de la oportunidad de empleo productivo. Con todo, en el momento presente implicaría un gran avance intensificar los esfuerzos que ya se están haciendo para promover la sindicalización masiva de los gruesos sectores de asalariados rurales, lo cual crearía las bases para que, por lo menos, cuenten con los instrumentos necesarios para pugnar por el cumplimiento de la legislación federal del trabajo que para su gran mayoría únicamente existe en la letra, y para que, paulatinamente, fuesen integrados al régimen de seguridad social, al cual actualmente sólo se encuentra incorporado un bajísimo porcentaje.

Otro aspecto que cabe considerar en el marco general de este tema es el concerniente a la composición y la elección de técnicas, mismo que también tiene una influencia significativa. Como ya lo indicábamos, ninguna política ocupacional bien trazada puede hacer descansar sus objetivos de expansión de empleo productivo en el sector agrícola, pero en ciertos momentos del desarrollo, éste ofrece buenas perspectivas para, al menos, mejorar la situación de la población en él concentrada y evitar que se acelere el ritmo de la presión demográfica sobre el sector urbano.

Aun dentro del proceso mismo de mecanización en el sector agropecuario se presentan coyunturas favorables. En términos generales la introducción de maquinaria significa una reducción de las necesidades de mano de obra por unidad de superficie y si la mecanización se extiende hasta abarcar la cosecha y la recolección, el desplazamiento de trabajadores alcanza su máxima expresión.

Sin embargo, el proceso no es tan simple, la introducción de maquinaria generalmente va acompañada de cambios en el sistema de trabajo (también en muchas ocasiones de cambio de tipo de cultivo), que alteran a su vez la demanda de mano de obra. Esto implica, en muchas ocasiones, que las cinco o seis tareas que demanda un cultivo tradicional se conviertan en catorce o quince en condiciones más modernas. Tareas estas que, con frecuencia hay que realizar varias veces a lo largo del ciclo agrícola. Obviamente, en el género de cultivos en que esto es posible, no solamente no ocurren desplazamientos masivos de mano de obra, sino que aumenta tanto el número de jornadas de trabajo como el índice de productividad, y por tanto el ingreso de los ocupados.

El tipo de cultivo seleccionado juega un papel decisivo sobre la demanda de trabajo. Si la superficie en que se lleva a cabo la introducción de maquinaria se dedica, verbigracia, a la obtención de productos tales como el chile, el tomate, el tabaco y la caña de azúcar, la demanda de mano de obra será elevada y los salarios relativamente altos. Si por el contrario la superficie es dedicada al cultivo del trigo, cebada y arroz, las necesidades de trabajadores se reducirán y se producirá un fuerte desplazamiento de mano de obra.

En los distritos de riego, que constituyen las zonas que en especial pueden considerarse como las de agricultura más moderna, desde hace aproximadamente veinte años han predominado tres productos: algodón, maíz y trigo (cuadro número 12).

CUADRO 12
PARTICIPACION DE LOS CULTIVOS DE ALGODON, MAIZ Y TRIGO,
EN LAS SUPERFICIES COSECHADAS
EN LOS DISTRITOS DE RIEGO.
(1944-1964)

(Cifras relativas)

Cultivo	<i>Ciclos Agrícolas</i>				
	1944-45	1949-50	1954-55	1958-59	1963-64
1. Algodón	41.5	53.9	53.1	31.7	23.1
2. Maíz	24.9	15.7	10.9	21.2	24.4
3. Trigo	19.3	17.0	22.3	27.2	24.3
4. Otros	14.3	13.4	13.7	19.9	28.2
Suma de 1, 2 y 3	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	85.7	86.6	86.3	80.1	71.8

FUENTE: Dirección de Estadística y Estudios Económicos, Sría. de Recursos Hidráulicos.

Como puede observarse, las tendencias durante el periodo 1945-1964, son a disminuir, en términos relativos, la participación de las superficies consagradas al algodón, aumentar las dedicadas al maíz y mantener constante la participación del trigo. Para nuestro tema dichas tendencias equivalen a una reducción del cultivo que absorbe mayores contingentes de trabajadores, un desenvolvimiento del que demanda cantidades medias de mano de obra, y relativa permanencia del producto que necesita de menos jornadas de trabajo por hectárea.

Con propósitos de generalización podría decirse que en el caso de aquellos cultivos en que la mecanización puede llevarse hasta la recolección o cosecha, la introducción de maquinaria constituye un factor que desplaza masivamente mano de obra, y que cuando la mecanización se circunscribe a las labores de preparación de la tierra y siembra, es susceptible —sin que esto implique una regla absoluta—, de permitir ocupación a volúmenes satisfactorios de trabajadores en condiciones de mayores niveles de productividad e ingreso.

El comportamiento de la demanda interna y externa de productos agropecuarios no puede ser sometida en un sentido absoluto al criterio ocupacional, pero en los casos posibles una política específica y bien delimitada podría estudiar estos problemas y procurar intervenciones importantes. Por lo pronto, en éste como en otros sectores, la política ocupacional tendría un cometido relevante que cumplir en lo que hace a estudiar los efectos de los programas económicos sobre el volumen y estabilidad del empleo.

Hemos de señalar, por último, puesto que no es nuestro propósito seguir abundando en este asunto, que al presente constituiría un gran avance para la organización del mercado de trabajo rural, la creación de los organismos adecuados para regular las migraciones internas de los trabajadores agrícolas estacionales. Aspecto que como es sabido, constituye un renglón que subsiste aún en los países de agricultura más moderna, en virtud de las características peculiares de la producción en esta área.

También en este aspecto la información sobre el estado y tendencias del empleo en los centros urbanos de mayor atracción para los inmigrantes rurales, y otros aspectos reguladores, podrían representar una gran ayuda como parte de un servicio nacional del empleo.

III. La ocupación no agrícola, con respecto a algunos rasgos del marco estructural

Como ya lo indicamos en el punto I de este capítulo, si entre 1930 y 1965, la ocupación no agrícola contribuyó con el 60.4 % de los nuevos empleos en el periodo, tal participación se realizó a costa de un ensanchamiento del sector de los servicios no correspondiente al grado de desarrollo alcanzado. Este hecho se pone aún más de relieve si igualando a 100 la cifra de 5.067 millones de trabajadores incorporados en dicho lapso a la actividad urbana, examinamos el fenómeno desde la perspectiva de su propia composición interna. Tenemos, de este modo, que el 57.4 % del incremento porcentual de la ocupación no agrícola corresponde a las actividades no productivas directamente, 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 encuentra 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 (cuadro número 13).

CUADRO 13

MEXICO: PARTICIPACION, SECTORIAL DE LA OCUPACION NO AGRICOLA (1930 - 1965)

<i>Actividades</i>	<i>Incrementos absolutos (miles de personas)</i>	<i>%</i>
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 simple vista estos datos aparecen opuestos a algunos indicadores que muestran que nuestro país ha tenido un desarrollo indus-

trial bastante satisfactorio en las últimas décadas. De acuerdo con datos de Nacional Financiera —presentados en un estudio de Fernando Carmona—,²⁹ el índice del volumen de la producción industrial se incrementó, con respecto a 1930, en 61 % en 1940, a 249 % en 1950, a 645 % en 1960 y entre 1,100 y 1,200, en 1967. Empero, como hace notar dicho autor, una observación más cuidadosa del fenómeno permite advertir que el desarrollo industrial no corresponde a los niveles que podrían sugerir tales datos. Considerando la participación de todo el sector industrial —manufacturas, minería y petróleo— en el PNB, se advierte que únicamente pasó a ser del 27.2 % que representaba en el total en 1930, al 31.6 % en 1966. Y que aun sumando la construcción, la electricidad y los transportes, sólo se produce un aumento en su participación relativa de 4.7 puntos entre 1950 y 1966, al pasar de 35 % en el primer año a 40.7 % del total, en el segundo. Puesto que en dicho lapso las actividades agropecuarias descendieron en una proporción mayor que el crecimiento relativo del sector industrial, resulta que el sector improductivo de servicios ha venido aumentando su posición relativa a un ritmo superior que el sector secundario.

Para 1965, con base en cifras proporcionadas por las Naciones Unidas, el producto industrial manufacturero —sin incluir minería, petróleo, construcción, electricidad y transportes— era en Estados Unidos de 30.5 %, en Francia e Inglaterra de algo más de 35 % y en Alemania Federal de 46.7 %, siendo para México, en igual año, de 28.5 % del producto bruto total. Empero, la proximidad de esta última cifra a la que ostentan países altamente industrializados no conduce al optimismo si se le examina a la luz de nuestras propias características estructurales.

Así por ejemplo, con respecto al caso de Estados Unidos puede advertirse que si bien el número de establecimientos clasificados en dicho país como industriales, equivale a cerca de la mitad de los que registra México —datos censales para uno y otro caso—, las proporciones de obreros ocupados son de 12.5 millones en aquél contra algo más de un millón en el nuestro. Y en tanto que en ese país para 1963 el capital fijo y circulante es de más de 2 billones de pesos, en México apenas alcanza 95 millones, siendo el valor agregado de la industria para uno y otro, en igual orden, de 62.5 mil millones de pesos, contra 2 billones 500 mil millones. Por otro lado:

²⁹ Fernando Carmona, *Dependencia y cambios estructurales, problemas del desarrollo en México*, 2ª parte, IIE, UNAM (en prensa).

El valor promedio de la producción por establecimiento en Estados Unidos era de unos 10 millones de pesos y en México de 460 mil pesos aproximadamente, aunque medidos por obrero, los promedios respectivos resultan de 193 mil pesos en el país del norte y algo más de 61 mil en el nuestro: la producción norteamericana por establecimiento es más de 20 veces mayor que la mexicana y la productividad media por obrero 3.1 veces superior.

En suma, que bajo el 28.5 % concerniente al producto industrial en México y el 30.5 % del vecino país, subyacen situaciones de una diferencia abrumadora en nuestra contra, situación que puede generalizarse, con diversas modalidades, con respecto a otras posibles aproximaciones aparentes con países más adelantados.³⁰

Sobre el particular, resulta interesante incluir algunas cifras comparativas en relación a capital por trabajador, en México y en los Estados Unidos, en algunas ramas industriales seleccionadas, para los años de 1965 y 1958, respectivamente cuadro número 14.

CUADRO 14
CAPITAL POR TRABAJADOR EN ALGUNAS
RAMAS INDUSTRIALES
(miles de dólares)

<i>Conceptos</i>	<i>México 1965</i>	<i>Estados Unidos 1958</i>
1. Madera, muebles papel imprenta y publicaciones	3.5	22.0
2. Productos minerales no metálicos	4.1	31.0
3. Maquinaria y productos metálicos	3.3	27.0
4. Textiles y vestuario	1.8	31.3
5. Industrias metálicas básicas	11.5	46.5
6. Productos químicos	6.0	77.0

FUENTE: Stigler, G.J. *Capital and Rates of Return in Manufacturing Industries*, NBER, Princeton, 1963; United Nations, *The Growth of World Industry 1953-1965*, New York, 1967 *Octavo Censo Industrial*, SIC, México 1966 y estimaciones de la Asesoría Económica de la Secretaría de la Presidencia. Tomado de: *Un modelo de política económica para México*, ENE, UNAM (en prensa).

Todavía más, contemplando la composición interna del capital invertido en el país, puede advertirse que únicamente cerca de la sexta parte corresponde al sector industrial, pues de él, gruesos volúmenes se refieren a inversiones acumuladas en construcciones residenciales y en servicios improductivos de diversas clases. Y con

³⁰ Fernando Carmona, *op. cit.*

respecto a la propia estructura industrial nacional, se aprecia que cerca del 90 % de los establecimientos constituyen ramas de la industria ligera en las que predominan las de tipo tradicional, en tanto que la producción de maquinaria y de bienes de capital, en el ámbito de la industria pesada, todavía no alcanzan una participación relevante.

Para el año de 1960, por lo que toca a la industria extractiva y de transformación, el 42.9 % de los establecimientos censados no tenían personal remunerado, cifra que para 1965 ascendía al 51.2 % de ellos. Los establecimientos que comprendían hasta 5 trabajadores eran, para cada uno de los años indicados, de 45.2 % y 32.9 %. Es decir, que el 88.1 % y el 84.1 % del total de establecimientos en esas fechas, eran de carácter familiar o artesanal. Correspondiéndoles en conjunto, respectivamente, el 3.5 % y el 1.8 % del capital invertido y el 6.1 % y el 3.9 % del valor de la producción.

Considerando el conjunto, para 1960 sólo 1.5 % de los establecimientos tenían más de 100 personas ocupadas, representando el 52.9 % del personal en el sector, el 70.8 % del capital invertido, el 66.5 % del valor de la producción y el 68.8 % del monto total de sueldos, salarios y prestaciones sociales, observándose una concentración similar para el año de 1965 (cuadro número 15).

Con otro criterio de agrupación, y con datos de igual fuente, en 1960, 95 mil establecimientos, aproximadamente, tenían un capital medio de cerca de 16 mil pesos y los restantes 6 mil, de 3.9 millones. A estos últimos correspondía el 94 % del capital fijo, el 70 % del personal ocupado y el 90 % del valor de la producción. Para 1965, de 136,066 establecimientos, 71,120 concentraban el 67.4 % del personal ocupado, 93.5 % del capital invertido y el 91.6 % del valor de la producción bruta.

Por otro lado, la mayor parte del capital industrial aparece concentrado en unas cuantas líneas. Cabe mencionar, entre las más destacadas, la producción de hierro y acero en Nuevo León y Coahuila; la industria de hilados y tejidos de algodón, localizada principalmente en Puebla, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco y Nuevo León; la industria azucarera, cuyas mayores inversiones se encuentran en Veracruz, Jalisco y Sinaloa; la industria textil de fibras artificiales; la de cerveza y aguas gaseosas y la industria molinera de trigo, etcétera.

Una concentración similar existe en lo concerniente a la distribución geográfica de la industria. Así el Distrito Federal, Nuevo León, México, Jalisco, Veracruz, Chihuahua, Coahuila, Puebla, tie-

CUADRO 15

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 mas 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	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.

nen las más altas representaciones en el conjunto. Solamente el Distrito Federal y Nuevo León, tienen representaciones de entre el 40 % y el 50 % del capital invertido.

Procede subrayar que no obstante que la inversión pública ha jugado un papel decisivo en el proceso de industrialización, en las últimas décadas, el capital del Estado apenas representa la tercera parte, aproximadamente, del total en la industria. Y ello, en ramas principalmente de infraestructura: petróleo y electricidad, siendo poco significativa su posición relativa en la producción de transformación propiamente dicha.

Es por demás negativo que la mayor parte de las ramas productivas modernas se encuentren o en poder de las empresas extranjeras, o bajo su influencia. Tal puede aseverarse de la industria automotriz, de la mecánica, la hulera, la química-farmacéutica, una parte importante de la alimenticia, la petroquímica secundaria, y fuertes porciones de la minero-metalúrgica, y algunas más que no es del caso mencionar, bien sea a consecuencia de la inversión extranjera directa y a la imposición de sus intereses, o a través de la dependencia tecnológica en sus distintas manifestaciones: patentes, licencias, equipos y bienes intermedios, procesos, etcétera.

No obstante el proceso de sustitución de importaciones, y en buena medida a consecuencia de la forma en que se ha llevado a cabo, las compras al exterior de bienes de capital e intermedios para la propia industria, crecen cerca de 2.5 veces más que la tasa de crecimiento del producto industrial. Al respecto, es preciso tener en cuenta que el descuido que se ha tenido hasta ahora en el proceso de sustitución de importaciones en relación a su papel en la integración de la planta industrial, ha provocado un patrón de desarrollo en extremo dependiente de las importaciones de bienes intermedios y cuyo crecimiento sólo en parte contribuye a financiar el déficit comercial que él mismo ocasiona. De este modo, al mismo tiempo que las normas de calidad y altos precios de la industria nacional le impiden salir a competir al mercado externo, contribuyen a impedir el ensanchamiento del mercado interior.

La importación de equipos, técnicas y procesos, que en muchos casos tiene un carácter innecesario, constituye, dicho sea de paso, uno de los factores que, independientemente a que la expansión industrial sea distorsionada, coadyuvan a que la ocupación industrial no crezca proporcionalmente a aquélla.

Como es sabido, el desarrollo industrial de México, como el de otros países latinoamericanos, ha ocurrido en circunstancias que durante varios años lo hicieron relativamente independiente del au-

mento de la demanda efectiva. Durante 1930 y 1950, lapso en el cual el crecimiento industrial muestra un mayor dinamismo, actúan diversos factores que posibilitan la expansión de la base productiva en ausencia de un correspondiente fortalecimiento del mercado interno. La sustitución de importaciones, con particular vigencia durante esos años, pone a disposición de los inversionistas del país, un mercado ya constituido y les ofrece una serie de ramas industriales que no implican grandes requerimientos de técnicas y de capital para su instalación. Y esto, además de las distintas políticas que con un carácter nacionalista concurren a crear un clima en extremo estimulante, tal es el caso de la política crediticia, cambiaria, de exenciones, tributaria y del gasto público, etcétera, que con una manifiesta orientación a propiciar la formación de capital, a la postre, sin que esto ocurra a un nivel que cuando menos justifique suficientemente los sacrificios del pueblo, tiende a favorecer únicamente a los grandes empresarios nacionales y extranjeros, a ciertos productores agrícolas del sector comercializado y a algunos otros trabajadores de las áreas más prósperas de la economía.

No son éstos, sin embargo, los únicos factores a tomar en cuenta:

... las cifras relativas a la inversión neta parecerían mostrar que el verdadero «despegue» hacia el desarrollo se produjo en México en los años cuarenta, cuando en una corta etapa la acumulación de capital se realizó a un ritmo sin precedentes, bajo la influencia favorable de las reformas sociales e institucionales llevadas a cabo en los quince años previos —y sobre todo en 1935-40—, y de las condiciones creadas por la Segunda Guerra, que transitoriamente libraron en buena parte a nuestro país de la ruinoso competencia de las grandes potencias industriales y de la crónica succión de recursos a través de la inversión extranjera y del comercio internacional —sin embargo—, ... cuando la inversión neta llegaba apenas al nivel en que, de haberse mantenido siquiera dos o tres décadas, habría influido decisivamente en el proceso de desarrollo y expansión de las fuerzas productivas, se vino abajo; y con la misma rapidez con que el proceso de acumulación se había acelerado, la tasa de inversión descendió bruscamente. De hecho, sólo en 1946-47 alcanzó un nivel verdaderamente alto, estabilizándose después cuando aún se estaba lejos de haber establecido las bases de una economía industrial moderna.³¹

Conviene señalar, así sea someramente, algunas cuestiones relativas a los marcos estructurales en que se nutren los problemas motivo de nuestro interés.

Hay dos renglones de fundamental importancia para el análisis

³¹ Alonso Aguilar, "El proceso de acumulación de capital", *México: riqueza y miseria*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1967, p. 50.

de la situación prevaleciente. De una parte los diversos factores derivados de la dependencia neocolonial, principalmente norteamericana, que hacen a nuestra economía cada vez más subordinada y vulnerable. Por la otra, pero inextricablemente ligada a la anterior, la ya mencionada desigual distribución de la riqueza y del ingreso con sus correlativos efectos sobre la estructura de la producción y del consumo.

Cabe citar en el primer caso —datos consignados por Fernando Carmona—,³² el desequilibrio de la balanza de pagos. Así, el déficit de la balanza comercial ha pasado a ser de 103.3 millones de dólares anuales en 1967-1969. Bajo esta situación subyace un continuo deterioro de las relaciones de intercambio en que, mientras que las exportaciones tienen una composición en que predominan las materias primas, productos alimenticios y artículos “no clasificados”, en las importaciones figuran principalmente bienes manufacturados e intermedios de alta densidad económica, influyendo en ello, directamente, la demanda de los oligopolios internacionales. Otro caso lo constituyen las remesas de utilidades al exterior, que resultan muy superiores a los nuevos ingresos. Por datos calculados por el Banco de México y retomados por la CEPAL, se sabe que entre 1950 y 1966 las nuevas inversiones directas extranjeras ascendieron a 1.148.0 millones de dólares, en tanto que se remitieron al exterior 2.312.1 millones correspondientes a utilidades. Una fuente más de desequilibrio la constituye el pago de regalías cubiertas por empresas mexicanas y transferencias de capital nacional, a consecuencia de la dependencia tecnológica. Aunque no hay datos precisos al respecto, un indicador útil resulta el dato de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por el cual se conoce que en 1968 fueron pagados por los comerciantes, industriales, 840.7 millones de pesos por concepto de “asistencia técnica”.

Existen evidencias, asimismo, de la creciente desnacionalización de la industria manufacturera, el comercio y los servicios. Estimaciones de José Luis Ceceña muestran que entre 1967-1968, las empresas extranjeras controlaban entre el 28 % y el 47.8 % del capital impuesto en la producción de cemento, aparatos electrónicos, productos industriales y alimentos procesados, así como del aplicado en hoteles y restaurantes. Igualmente, entre el 50 y el 75.4 % del capital consignado en la industria automotriz, minería y metalurgia, comercio en grande, maquinaria, equipo, cobre y aluminio; y entre el 86.3 y el 96.8 % del correspondiente a productos de

³² Fernando Carmona, *op. cit.*

tocador y del hogar, equipos de oficina, productos de hule, química farmacéutica, tabaco y cigarrillos.³³

Un renglón que en forma superficial es considerado como un recurso importante para nivelar la balanza de pagos, es el turismo y los gastos de los visitantes fronterizos. Pero poco se hace énfasis en los efectos negativos de este fenómeno que contribuye a aumentar las diferencias regionales y sectoriales y que, asimismo, acentúa la dependencia cultural. Además de que, por otra parte, también es un campo invadido por la inversión extranjera. Como quiera que sea, estos renglones han experimentado un continuo avance: los ingresos brutos por turismo pasaron de 110.9 millones de dólares en 1950, a 155.3 y 476 millones, respectivamente, en 1960 y 1969. Los gastos de visitantes fronterizos, en iguales fechas han sido, respectivamente, de 121.9, 366 y 756 millones de dólares. Como contrapartida, los gastos de turistas mexicanos en el exterior, también han evolucionado hacia arriba: de 9.3 millones de dólares anuales en 1950, pasaron a ser de 260 millones en 1969.

Aspectos más a considerar en este fenómeno son las fugas de capital exterior convertido en títulos, activos físicos y depósitos en diversos bancos extrafronteras; el contrabando, especialmente en la importación; el pago de servicios extranjeros por concepto de fletes, seguros, etcétera y desde otro ángulo, la "fuga" de cerebros y las imposiciones e influencias perniciosas que en lo técnico, cultural, ideológico y político, producen efectos nefastos para el estudio y comprensión de nuestras realidades y para la adopción de medidas eficaces para enfrentar la problemática del subdesarrollo.

Empero, no solamente existe una tendencia sostenida hacia el fortalecimiento continuo de los monopolios en la industria, sino también en la agricultura y de manera principal, en la nueva época neocolonial, del comercio y las finanzas y otros servicios.

De acuerdo con los datos de los censos comerciales, para 1960 el 2.2 % de los establecimientos dedicados a esta actividad representaban el 66.7 % del capital invertido, el 60.7 % de los ingresos y únicamente el 32.0 % del personal ocupado. Pero si en la industria los pequeños establecimientos más desfavorecidos, esto es, aquellos que no cuentan con personal remunerado, tienen una baja representación en cuanto al número de personas que se concentran en ellos, en este sector el problema ostenta mayor gravedad; pues representando el 58.4 % de las unidades, absorben el 33.6 % del

³³José Luis Ceceña, *Las inversiones extranjeras en la economía mexicana*, trabajo próximo a publicarse en el IIE, UNAM, 1970.

personal total ocupado en el comercio, participan con el 4.8 % del capital invertido y sólo con el 7.6 % del ingreso.

Un grado bastante similar de concentración se advierte para el año de 1965, pero conviene hacer notar que mientras el personal ocupado en los establecimientos de más de 11 personas, baja ligeramente su posición relativa, el número de unidades que no cuentan con personal remunerado pasan de 58.4 % en 1960, a 81.3 % en 1965, absorbiendo para este último año el 47.5 % total de trabajadores en el sector, y ello, con un capital de 6.2 % y una participación en el ingreso de 11.8 %. Como puede apreciarse para los dos años considerados, poco menos, poco más de la tercera parte del personal ocupado, se lleva el 70 % del monto de sueldos, salarios y prestaciones sociales (cuadro número 16).

El sector de servicios no se encuentra en mejores condiciones: el 4.1 % de los establecimientos censados comprenden en 1960 el 86.4 % del capital invertido, el 73.0 % de los ingresos totales, el 47.2 % del personal ocupado y el 74.9 % del monto total de los sueldos, salarios y prestaciones sociales. Cifras que aun cuando muestran un leve descenso para 1965, continúan ostentando un impresionante grado de concentración. Al igual que en el caso anterior, los establecimientos sin personal remunerado tienden a aumentar, al pasar, en lo que atañe al número de establecimientos, de 39,067 en 1960 —37.4 % del total de ellos—, a 82,128 —57.9%—, en 1965; y en lo que concierne a personal en ellos concentrado su posición relativa aumenta, de uno a otro año, en 10.1 puntos (ver cuadro número 17).

Al igual que en la industria, en estos dos sectores las actividades tienden concentrarse en unas cuantas líneas en lo que atañe a la importancia de las empresas. Así, en el comercio, en los productos textiles, alimentos y bebidas, automóviles, refacciones y accesorios, implementos y herramientas varios, compraventa de bienes raíces, droguerías y farmacias, expendios de petróleo y gasolineras, algodón, ferreterías, etcétera. En los servicios destacan los bienes inmuebles de alquiler, las instituciones de seguros, las organizaciones auxiliares de crédito, hoteles y moteles, cines, estaciones de radio y televisión, etcétera.

Nos parece de interés reproducir los datos que sobre esta tendencia monopolística ofrece Alonso Aguilar con respecto a empresas concretas o a propietarios en los distintos sectores de actividad. Así, con respecto a la industria expresa lo siguiente:

CUADRO 16

MEXICO: PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LOS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES
POR GRUPOS DE PERSONAL OCUPADO
1960

<i>Grupo de personal ocupado</i>	<i>Número de establec. 1</i>		<i>Ingresos* 2</i>		<i>Capital invertido 2</i>		<i>Personal ocupado 1</i>		<i>Sueldos, salarios y prestaciones sociales 2</i>	
	<i>Abs.</i>	<i>%</i>	<i>Abs.</i>	<i>%</i>	<i>Abs.</i>	<i>%</i>	<i>Abs.</i>	<i>%</i>	<i>Abs.</i>	<i>%</i>
Totales	263.6	100.0	46788	100.0	28778	100.0	596	100.0	3979	100.0
Sin personal remunerado	153.6	58.4	3573	7.6	1389	4.8	200	33.6		
hasta 3 personas	94.6	36.0	6738	14.4	3466	12.1	149	24.9	747	18.8
De 4 a 10 personas	9.1	3.5	7610	16.3	4723	16.4	57	9.5	521	13.1
De 11 a 50 personas	4.7	1.8	15692	33.5	10365	36.0	98	16.4	1317	33.1
De 51 a 100 personas	.5	.2	5790	12.4	3697	12.8	33	5.6	534	13.4
De 101 a 250 personas	.2	.1	4103	8.8	2927	10.2	26	4.4	393	9.9
De 251 y más personas	.1		3282	7.0	2211	7.7	33	5.6	467	11.7
1965										
Totales	352.3	100.0	73749	100.0	43353	100.0	799	100.0	5642	100.0
Sin personal remunerado	286.4	81.3	8815	11.8	2675	6.2	379	47.5	4	.1
Hasta 5 personas	51.1	14.5	11147	15.1	6383	14.7	129	16.2	780	13.8
De 6 a 10 personas	7.3	2.0	8452	11.5	5399	12.5	55	6.8	618	11.0
De 11 a 50 personas	6.5	1.9	26230	35.6	16634	38.4	135	16.8	2166	38.4
De 51 a 100 personas	.6	.2	9120	12.4	5650	13.0	43	5.4	870	15.4
De 101 a 250 personas	.2	.1	5449	7.4	3604	8.3	31	3.9	620	11.0
De 251 y mas 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.

CUADRO 17

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	396	12.4
Hasta 3 personas	53.0	50.8	1930	11.9	1681	4.4	93	25.6	372	11.7
De 4 a 10 personas	8.0	7.7	1754	10.8	2819	7.3	49	13.6	895	28.1
De 11 a 50 personas	3.6	3.4	4423	27.2	12878	33.4	75	20.6	364	11.5
De 51 a 100 personas	.4	0.4	1936	11.9	5531	14.4	27	7.4	467	14.7
De 101 a 250 personas	.2	0.2	2879	17.7	7947	20.6	31	8.6	686	21.6
De 251 y más personas	.1	.1	2643	16.2	6949	18.0	38	10.6		

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	5.4
Hasta 2 personas	28.1	19.8	1342	7.7	1229	6.2	47	9.4	226	5.3
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.

La industria siderúrgica privada está de hecho bajo el control de dos grandes empresas (Fundidora de Hierro y Acero y Hojalata y Lámina, de Monterrey).

La del cemento está en gran parte en manos de siete u ocho empresas, principalmente extranjeras: Tolteca, Apasco, San Luis Mining y Anáhuac, Cementos Mexicanos, Cementos Veracruz y otras.

Casi toda la nueva industria química está dominada por grandes consorcios internacionales (Du Pont, Monsanto, Imperial Chemical, Allied Chemical, Union Carbide, Cynamid, etcétera) que operan a través de diversas sociedades, y en toda la rama quizá no pasen de 15 a 20 empresas de importancia.

En la industria automotriz ocurre prácticamente lo mismo, y la decantada "mexicanización" sólo está sirviendo para consolidar el poderío de unas cuantas empresas extranjeras: las tres grandes norteamericanas (General Motors, Ford y Chrysler), Volkswagen, y dos o tres más, para lograr un tipo de integración que, a la postre, sólo servirá a los intereses de los monopolios. Y en la red de industrias auxiliares a la automotriz, se observa el mismo fenómeno de control extranjero, lo que hace temer que los sectores más dinámicos e importantes de una rama fundamental de nuestra industria, como es la mecánica, pronto serán tan sólo un pasivo apéndice de los grandes consorcios automovilísticos internacionales.

La industria del vidrio está fuertemente controlada por el grupo Garza Sada (Vidriera de Monterrey), recientemente asociado en una de sus empresas a la Allied Chemical.

La producción farmacéutica se ha convertido de hecho en una industria extranjera, en la que la mayor parte de capital se reparte en no más de diez empresas de importancia, entre las que destacan los intereses de Parke Davis, Merck & Co., The Sydney Roos, Squibb y otras.

Lo mismo ocurre con la producción de fibras artificiales, en donde la influencia de dos o tres empresas extranjeras (sobre todo Celanese) es decisiva; y aun en la industria textil tradicional, cuyo capital... es todavía de los más cuantiosos, podría decirse que no son más de 15 a 20 las empresas de importancia, entre las que sobresalen Cidosa, Ayotla, Textiles Morelos, La Carolina, Textiles Monterrey y Textiles América.

La industria del azúcar que también absorbe capitales considerables, está fundamentalmente controlada por no más de 10 a 12 empresas que principalmente pertenecen a tres familias mexicanas: Sáenz, García y Ochoa y dos cubanas: Soane y Machado.

La producción de harina de trigo — se realiza según el censo de 1960 en 232 establecimientos. Pero... el grueso del capital está en este sector controlado por no más de unas 15 o 20 familias, entre las que destacan las de Marco Ortiz, Carlos Gómez, Lance Hermanos, Longoria, Barquín y otras siete u ocho de menor significación.

La producción de aceites comestibles está crecientemente en poder de Anderson Clayton y Lieber Brothers...

La industria empacadora de frutas y verduras... ha caído también bajo el control de unas cuantas grandes empresas extranjeras, entre las que destacan la propia Anderson Clayton, Nestlé, Heinz, Kraft y del Monte...

La industria cervecera consiste de hecho en tres empresas de importancia nacional: Cuahtémoc, Moctezuma y Modelo.

La industria cigarrera está en poder de dos grandes consorcios extranjeros: El Aguila y La Moderna, y en menor escala de Tabacalera Mexicana.

La industria de llantas y cámaras está casi totalmente dominada por cuatro o cinco fábricas extranjeras, y algo similar ocurre con la producción de alimentos para aves y ganado y con muchas otras actividades.

Por otra parte—, En la minería. . . tradicionalmente han sido unas cuantas empresas extranjeras —en rigor no más de cinco o seis— (American Smelting, American Metal, Anaconda, etcétera), las dominantes.

Una tendencia similar, se presenta en el comercio y los servicios, donde incluso en actividades de poca significación en lo que toca a absorción de capital, tales como peluquerías, molinos de nixtamal, expendios de pan y de tortillas y otros tipos de establecimientos que podrían considerarse como populares, operan en buena parte a través de cadenas y bajo el control de empresarios que cada vez poseen mayor número de ellos. Pero es en otras líneas donde tiene su mayor significación este problema:

En las líneas de abarrotes, ropa y otras mercancías de consumo generalizado —nos dice el mismo autor— empiezan a surgir y a consolidarse grandes empresas de importancia nacional, a la vez que unas pocas más que operan propiamente a nivel regional —entre otras: Super Mercados, Aurrerá, El Palacio de Hierro, El Puerto de Liverpool, Salinas y Rocha, Sears Roebuck, etcétera—, y que en conjunto quizá no pasen de 80 a 100 en toda la República. El comercio de productos de y para la industria automotriz está asimismo fuertemente subordinado a los intereses de las grandes empresas del ramo. . .³⁴

Asimismo, . . . el grueso de los capitales bancarios y de los invertidos en el sistema de seguros está también fuertemente concentrado en cinco grandes grupos financieros —Banco Nacional de México, Comercio, Comercial Mexicano, Londres y México y Banco Internacional— que además son sumamente influyentes en la industria y el comercio, y que buena parte de la actividad que se realiza en la construcción y edificación, así como alrededor de nuevos fraccionamientos urbanos, corresponde cuando mucho a 20 o 25 empresas, en este caso principalmente mexicanas, entre las que cabría mencionar a la ICA, Larrea, Gutiérrez, Prieto, Ortiz Rubio y, por lo que hace a las empresas fraccionadoras, a las Braniff, Rivera Torres, Ballesteros y Bustamante.³⁵

Del análisis que en éste y muchos otros aspectos que sería largo enumerar, efectúa Alonso Aguilar, se arriba a la conclusión de que toscamente considerado, en los sectores más importantes de la actividad económica, entre 200 y 300 empresas extranjeras, y en-

³⁴ Alonso Aguilar, *op. cit.*, p. 34.

³⁵ *Ibidem.*

tre 600 y 800 mexicanas o supuestamente mexicanas, dominan la mayor parte del capital nacional.³⁶

En realidad, si como ya lo indicamos unas páginas atrás, son dos los factores estructurales que procede considerar para el encuadramiento de nuestro tema, como lo hemos visto a través de esta somera exposición, inadvertidamente se pasa del uno al otro.

Puesto que en cuanto al segundo —visto en forma especial—, ya nos hemos referido a la manifiesta inequidad en la distribución del ingreso, con sus consiguientes efectos deformantes en la estructura de la oferta y la demanda y por ende, desfavorables para el desarrollo económico, únicamente añadiremos algunos comentarios más en apoyo a lo ya dicho.

México se cuenta entre los países en que son más elevadas las tasas de utilidad de capital y en los que, por tanto, son mayores las tasas de explotación del trabajo. Para 1967 todos los sueldos y salarios pagados en el país se calcularon en una cifra ligeramente superior a los 100 mil millones de pesos, equivalentes al 46.2% del consumo privado total, siendo de aclarar, que en dicha partida se encuentran incluidas las jugosas remuneraciones correspondientes a sueldos de empleados, técnicos y funcionarios, entre los que proliferan las ocupaciones improductivas, pero bien cotizadas en el sistema.³⁷ Mientras que tal ocurría con las remuneraciones por trabajo, para el mismo año las percepciones de los agricultores, empresarios industriales, comerciantes, banqueros y otros negociantes, se calcularon en 173 mil millones de pesos, es decir, 72.6% más que todos los sueldos y salarios. Cifra por demás exorbitante, aun cuando en ella se encuentren comprendidos tanto los grandes como los pequeños productores, negociantes y prestadores de servicios.³⁸

Dentro de cada una de estas cifras, a su vez, existen notorias desigualdades derivadas del marco de subocupación masiva a que ya hemos aludido, de la escasa influencia de los organismos sindicales y de la no sindicalización de grandes masas de trabajadores, así como de la posición diferencial de los distintos trabajadores. Y, por otro lado, de la también desigual distribución del capital con su correspondiente participación en las utilidades. Así, resulta frecuente que muchos “empresarios” y “patrones” tengan percepciones iguales e inferiores a las que obtienen por concepto de sueldos

³⁶ Alonso Aguilar, *op. cit.*, p. 35.

³⁷ Banco de México, S. A., *Cuentas nacionales*, citado por Fernando Carmona, *op. cit.*

³⁸ Fernando Carmona, *op. cit.*

y salarios algunos trabajadores de los distintos sectores de actividad de las áreas más avanzadas de la economía.

La urgencia de imponer drásticamente nuevos derroteros a la política económica, se pone de manifiesto al considerar que en sus lineamientos actuales, muchos de sus renglones tienden a converger en un punto muerto que no solamente obstaculiza la superación del estado de cosas establecido, sino que tiende a acentuar los desequilibrios y desigualdades existentes.

Entre ellos, como es de sobra conocido, figura la persistencia de un sistema fiscal regresivo; la orientación del sector capitalista a favorecer a los grandes empresarios privados a través de reducidos precios y tarifas, mediante suministro de energéticos, combustibles, transportes, materias primas, contratos ventajosos de construcción, etcétera. Cabe mencionar también la protección indiscriminada arancelaria y comercial a los productores nacionales, entre los que, según ya vimos, figuran numerosas empresas extranjeras. El clima excesivamente proteccionista que en éstos y otros aspectos se ha otorgado a la producción nacional, dicho sea de paso, se ha traducido, en innúmeros casos, en un descuido de la eficiencia económica y en un costo innecesariamente elevado de los productos. Además de que, por otro lado, existen demasiadas facilidades, o cuando menos no los suficientes mecanismos para desanimar tales actividades, con respecto a la especulación con bienes raíces y mercancías y servicios nacionales e importados, etcétera.

Y esto, sin que como contrapartida, las instituciones crediticias oficiales y otras instituciones de apoyo a los pequeños productores tengan una significación realmente importante en relación a las necesidades, y que se tomen a nivel nacional y de acuerdo con la magnitud del problema, las providencias indispensables para dotar a la fuerza de trabajo de las capacitaciones adecuadas y se efectúe una extensión generalizada de los distintos servicios sociales destinados a satisfacer necesidades colectivas.

IV. La inversión productiva y el nivel de empleo

Como es de sobra sabido, la política de inversiones es un instrumento clave para la política económica, como lo es para la política del empleo. En el presente apartado, haciendo abstracción de algunos de los factores a que ya hemos aludido en páginas anteriores, vamos a examinar la expansión de la oportunidad de trabajo productivo, a la luz de las exigencias del incremento de la inversión.

Desde luego toda proyección de datos está sujeta a reservas en la medida en que registra tendencias susceptibles de romperse por aspectos no previstos, y en virtud también, de que aun en el caso de incluir supuestos sobre posibles cambios, tampoco está exenta de errores en sus previsiones y en la ocurrencia de sucesos que los modifiquen. Empero, como quiera que sea, este procedimiento resulta útil entre otras cosas, para intentar aventurarse en el futuro y para poner en evidencia tanto la magnitud de un problema, como la posibilidad, o la imposibilidad, de resolverlo dentro de las tendencias prevalecientes con ligeras o muy grandes modificaciones de ellas.

Obviamente, si nuestro propósito fuese realizar un estudio exhaustivo del problema, habría que incluir todas las variables fundamentales del mismo y examinar su comportamiento con respecto a las hipótesis formuladas. Empero, nuestro objetivo es más modesto, ya que sólo intentamos relacionar el crecimiento de la población trabajadora con los requerimientos de inversión y expresar algunos comentarios adicionales en torno a ello.

La magnitud de las necesidades de inversión puede ilustrarse relacionando la inversión por hombre ocupado, con las tasas actuales de crecimiento de la población (cuadros números 18 y 19).

CUADRO 18
MEXICO: NECESIDADES DE CAPITAL
POR TRABAJADOR

<i>Años</i>	<i>Fuerza de trabajo¹</i>	<i>Inversión bruta²</i>	<i>Inversión por trabajador³</i>
1940	6.0	0.8	8
1950	8.3	6.0	20
1960	11.3	20.8	57
1968	14.9	54.5	111
1970	15.9	63.5	121
1975	19.0	94.4	140
1980	22.8	142.3	180

1 Millones de personas.

2 Miles de millones.

3 En Miles de pesos y como relación incremental.

FUENTE: Comisión Técnica de Planeación Universitaria.

CUADRO 19

MEXICO: EVOLUCION DE LA FUERZA DE TRABAJO
(Millones)

Años	Población total	Fuerza de trabajo	Aumento de la fuerza de trabajo
1940	19.6	6.0	100.0
1950	25.8	8.3	300.0
1960	34.9	11.3	365.0
1968	47.2	14.9	493.0
1969	48.8	15.4	500.0
1970	50.4	15.9	573.0
1971	52.0	16.5	572.0
1972	53.7	17.1	622.0
1973	55.5	17.7	622.0
1974	57.3	18.3	621.0
1975	59.2	19.0	675.0
1976	61.1	19.7	703.0
1977	63.1	20.4	725.0
1978	65.2	21.2	726.0
1979	67.3	22.0	830.0
1980	69.5	22.8	790.0

FUENTE: Comisión Técnica de Planeación Universitaria.

Para nuestros fines, consideramos dos posibles alternativas para encarar los problemas del empleo.³⁹ Una en la que se prevé la eliminación del 50% del subempleo entre 1967 y 1980, y otra en que se plantea la posibilidad de absorber, en condiciones satisfactorias de productividad, a toda la población (cuadro número 20).

CUADRO 20

DESARROLLO Y DESOCUPACION
Alternativa A

Años	Inversión % del PNB	Inversión (miles de millones)	PNB (miles de millones)	Incremento PNB	Absorción del Desempleo ²
1950	14.3	6.0	40.5	10.4	
1960	13.5	20.8	154.1	5.7	
1967	17.4	50.5	290.1	6.5	
1968	18.0	55.8	309.8	6.8	14.0 ¹
1970	18.0	68.4	356.0	7.3	46.0
1975	19.0	116.1	522.2	8.4	160.0
1980	20.0	189.4	798.3	9.0	262.0

¹ Se absorbería en 13 años, de 1968 a 1980, o de cuando se inicie el plan, 1.7 millones de desocupados.

² Adicional al empleo del incremento de la fuerza de trabajo.

³⁹ Con base a las que se ofrecen en el ya citado Plan de Desarrollo de la UNAM, 1968-1980, Comisión Técnica de Planeación Universitaria. Si bien la utilización que hacemos de dicho material es bajo nuestra estricta responsabilidad.

Alternativa B

Años	Inversión (miles de millones)	% del PNB	PNB (miles de millones)	PNB Alter- nativa A	Ingreso per cdpita	
					A	B
1950	6.0	14.3	40.5	40.5	125	125
1960	20.3	13.5	154.1	154.1	353	353
1967	50.5	17.4	290.1	290.1	508	508
1968	67.1	17.6	381.2	309.8	525	646
1970	80.2	18.0	445.6	356.0	565	706
1975	125.3	19.0	660.5	522.2	705	891
1980	196.3	20.0	981.5	798.3	918	1 300

FUENTE: Comisión Técnica de Planeación Universitaria.

La alternativa A, plantea un aumento de 12 % de inversión bruta en el primer año del plan —el doble de la tasa “histórica” promedio—, para a partir de esta fecha incrementarse en proporciones similares a las que la inversión bruta ha tenido en la última década en el PNB. Con base a tales estimaciones sería posible absorber el 50 % del desempleo en 13 años.

La alternativa B, por su parte, contempla la posibilidad de absorber toda la desocupación en igual periodo que el antes señalado. Para tal efecto la inversión debería incrementarse en 33 % en el primer año del plan, a partir del cual la tasa de crecimiento sería similar a la de la alternativa A, pues ya se habría elevado al nivel PNB y la participación de la inversión pasaría del 17 % al 20 % del PNB en 1980.⁴⁰

El incremento de las inversiones que contempla la alternativa B, resulta sumamente elevado por lo que es de considerarse que solamente a través de titánicos esfuerzos podrían ser resueltos los problemas del empleo al finalizar la próxima década, siendo probable, por tanto, que para entonces subsista una buena parte de ellas.

A fin de subsanar en la forma mejor posible estas limitaciones, es necesario pensar en una política económica que permita mediante una planeación más enérgica que los intentos efectuados en el pasado, aprovechar todas las posibles alternativas para optimizar la capacidad de absorción ocupacional a cada nivel de inversiones. Lo cual requeriría, entre otras cosas, las reformas necesarias para que la planeación indicativa, única aplicable en nuestro medio en

⁴⁰ Cabe considerar que estas cifras eran las que hasta 1968 y 1969 se venían manejando. Sin embargo, en el curso de 1970 el Banco Nacional de México elaboró una nueva serie de datos sobre inversión y activos de capital, etcétera, que muestran tasas más altas a las empleadas hasta entonces en distintos análisis.

las condiciones actuales, se desarrollara al máximo de sus posibilidades.

Es preciso no olvidar que los requerimientos de capital por hombre ocupado no constituyen exigencias rígidas, sino que existen diversas alternativas que pueden y deben ser sopesadas dentro de un propósito de reducir los costos promedio estimados. Dicho con otras palabras, puede conseguirse, con base en los estudios y medidas pertinentes, que los requerimientos de capital por empleo sean menores, alterando, hacia su reducción, la relación de capital a producto, que actualmente alcanza alrededor de 0.380 (cuadro número 21). Empero, las medidas tendientes a lograr con una misma inversión un mayor volumen de empleo exigen que toda la inversión sea objeto de una mayor planeación y que se combinen diversos procedimientos.

CUADRO 21

MEXICO: RELACION PRODUCTO-CAPITAL EN MEXICO
(1940 - 1980)

<i>Años</i>	<i>Relación producto capital</i>
1940	0.526
1945	0.476
1950	0.370
1955	0.294
1960	0.385
1961	0.256
1962	0.385
1963	0.400
1964	0.400
1965	0.321
1966	0.455
1967	0.370
1968	0.380
1970	0.380
1975	0.380
1980	0.380

FUENTE: Comisión Técnica de Planeación Universitaria.

Así por ejemplo, una buena parte de los problemas de absorción de mano de obra pueden ser resueltos en el propio sector agropecuario, pues en tanto que en éste se requiere una inversión de 24,000 pesos por hombre ocupado, el requerimiento es de 191 mil en la industria y 116 mil en los servicios (cuadro número 22). Dentro de la actividad agrícola y pecuaria, como ya se hizo notar, es de suma importancia considerar los tipos de cultivos y las tecnologías que permitan mayor productividad sin o con menores des-

plazamientos masivos de mano de obra. Sobre el particular juegan un papel destacado los métodos tecnológicos orientados a aumentar la productividad por superficie y no por hombre ocupado.

CUADRO 22
INVERSION NECESARIA POR NUEVO EMPLEO
(SECTORES DE ACTIVIDAD)
EN MEXICO^x
(miles de pesos)

<i>Años</i>	<i>Total</i>	<i>Agropecuario</i>	<i>Industrial</i>	<i>Servicios</i>
1940	8	1	31	14
1945	14	3	50	24
1950	20	5	75	23
1955	36	10	94	39
1960	57	21	102	51
1965	88	22	157	81
1970	121	24	231	139
1975	140	28	266	139
1980	180	30	322	187

^x Proyectada conforme a las tendencias actuales.

FUENTE: Comisión de Planeación Universitaria.

Procede tener presente, también, que la construcción es un sector que permite, sin detrimento de la productividad, la adopción de métodos que implican la ocupación de fuertes volúmenes de mano de obra.

Otro recurso para expansionar el empleo sin un correlativo incremento de la inversión es la utilización de la capacidad ociosa en diversas ramas de la industria manufacturera. Sin embargo, el uso efectivo del equipo no utilizado obedece a diversos factores que deben ser examinados, pues sólo es posible lograr su aprovechamiento a través de intervenciones gubernamentales. Además de la falta de demanda efectiva, esta subutilización puede obedecer a causas como la escasez de mano de obra calificada, competencia de productos importados, mal estado de equipo, etcétera, lo cual plantea la necesidad de estudios acuciosos si es que ha de adoptarse una política realista al respecto. Aunque independientemente a problemas particulares, subyace el hecho de la incapacidad de la economía atrasada para ofrecer trabajo suficiente, del mismo modo que arrastra tras de sí la subutilización y desperdicio de otros recursos productivos.

El mejoramiento de los recursos humanos constituye otro medio para disminuir las exigencias de capital, ya que la dependencia de la economía del capital directamente productivo, muestra varia-

ciones con respecto a las bases de educación general y de formación profesional que exhibe la mano de obra.

Desde luego esto no es una regla absoluta, pues siempre existen requerimientos indispensables de capital, pero las calidades del factor humano permiten superar, en ciertas etapas de transición, las limitaciones impuestas por la escasez de aquél, y ello, en condiciones satisfactorias de productividad. Además de que la elevación de la capacidad de la fuerza de trabajo para absorber tecnologías, es un requisito para alcanzar etapas de desarrollo superiores.

Aparte de estas alternativas, que pueden ser mencionadas entre las más importantes, existe una enorme variedad de ellas, que si bien en muchos casos pueden ser aplicables únicamente a nivel local o regional, o por un periodo determinado, engarzadas en una política del empleo bien definida y con una visión de conjunto, son susceptibles de permitir la solución de los problemas más apremiantes en tanto se logra una mayor tasa de desarrollo económico a lo cual, por otro lado, concurre la elevación del nivel de ingresos de los trabajadores beneficiados.

Sería largo enumerar todos los casos posibles, pero a manera de ejemplo podemos citar la efectividad de las medidas proteccionistas a la artesanía rural y urbana. También, la creación de condiciones que garanticen a la pequeña industria un trato lo más equitativo posible en el mercado y que le permitan mejores condiciones de productividad, mismas que, con frecuencia, pueden no exigir ninguna inversión adicional. Así, métodos adecuados de entretenimiento de maquinaria, organización adecuada de suministro de materiales, mejoría en sus métodos y condiciones de trabajo, etcétera. Igualmente, como ya se indicó, los programas de obras públicas pueden ser manejados de modo que ayuden a hacer frente a las bajas experimentadas en el nivel del empleo a causa de las depresiones estacionales, etcétera.

Sin embargo, en la medida en que la desocupación disfrazada masiva tiene un carácter estructural y emana de la forma en que en el subdesarrollo se lleva a cabo la formación de capital, es útil insistir en que sólo puede hablarse de procedimientos resolutorios efectivos en términos de una política gubernamental vigorosa que permita trascender los marcos en que aquélla se sustenta.

Sin el propósito de tratar exhaustivamente el tema, hemos de dejar siquiera señaladas, como ya lo hicimos con respecto al sector agropecuario, algunas cuestiones fundamentales. Así, cabe mencionar como un aspecto de vital importancia para la economía en su conjunto, la necesidad de imprimir una nueva orientación a la

política industrial de modo que este sector de actividad esté en posibilidad de desempeñar el papel que le corresponde como agente motor del desarrollo económico y social.

Es preciso trascender la estructura industrial prolijada por un proceso indiscriminado de sustitución de importaciones en el que no se ha dado el peso debido a otros objetivos tales como la ocupación, la localización, normalización, eficiencia, calidad y precios, etcétera. Lo que en combinación con la excesiva y prolongada protección estatal y con la influencia de factores oligopólicos ha devenido en una situación en la que destaca un aparato productivo de escasa integración y fuertemente subordinado a la importación de bienes intermedios, orientado a producir para un reducido mercado interno y que opera con capacidad ociosa, bajos niveles de eficiencia y altos precios. Un aparato industrial cuya expansión contribuye en cierta medida a agravar el déficit de la balanza de pagos, que no logra proyectarse competitivamente al exterior y que tampoco ayuda a ensanchar al mercado interno, tanto porque su carácter distorsionado no le permite, como debiera, acelerar la tasa de desarrollo económico, como porque es incapaz de asimilar mayores salarios sin aumentar sus precios de venta, mismos que resultan prohibitivos para gruesos sectores de la población.⁴¹

Por tal motivo, al par que como ya se dijo, en el sector agropecuario se asegure la mayor participación económica, política y social para los grupos mayoritarios de la población campesina, y que se creen las bases generales para una nueva política obrera y salarial que ensanche la capacidad adquisitiva popular y que transformen la estructura de la demanda de modo de permitir la economía en escala, la política industrial debe ser transformada, en el sentido de pugnar por la plena integración de la planta productiva.

La integración de la planta industrial podrá ser apoyada, por un lado, en la transformación y fortalecimiento del mercado interno y, por el otro, en una conjugación de la política de comercio exterior con la de industrialización, por la cual se supere la trilogía ahora imperante: desperdicio e ineficiencia, altos precios y extrema subordinación externa. Y ello, en función de que la posibilidad de una política vigorosa de exportaciones radica en la integración del aparato productivo, de modo que la industria nacional pueda concurrir al mercado exterior con bienes que tienen en el ámbito

⁴¹ Esto no niega que la tasa de crecimiento de 9 % que viene registrando la industria no sea alta para países como el nuestro ni que de años acá constituya el factor más dinámico; la crítica se expresa en el sentido de los efectos de la falta de integración de la planta industrial y a la forma en que opera en el contexto a que se alude.

internacional una demanda amplia y dinámica, por ejemplo, bienes de capital y semimanufacturas en las ramas mecánica, química, electrónica, etcétera. Procediendo hacer hincapié con respecto al tema ocupacional, que si bien la industria pesada presupone altas densidades de capital y una menor participación de mano de obra, su efecto dinamizador sobre el ritmo del desarrollo general, asegura con creces la expansión del empleo productivo.

Desde luego en un país subdesarrollado y dependiente la adopción de una enérgica política de industrialización en el sentido dicho, tiene que enfrentar graves dificultades. Entre otros aspectos cabe señalar el significado que para una economía importadora de tecnologías, procesos, etcétera, tienen las condiciones en que éstos se contratan o se introducen al país. Así por ejemplo, en México abundan los convenios celebrados por empresarios nacionales con compañías extranjeras, por los cuales se establece que el uso de patentes, marcas, sistemas de fabricación, etcétera, queda restringido a la producción y venta dentro del territorio nacional, con lo cual se coartan las posibilidades de exportar manufacturas.⁴² Por otro lado, la trasmisión de tecnologías y procesos con frecuencia forman parte de préstamos y ayuda técnica del exterior, que muchas veces tienen un carácter oneroso y desfavorable para el país, y otras más son propiciadas o impuestas por la inversión extranjera directa sin tener en cuenta los intereses nacionales.

En una fase en que necesariamente debe incrementarse la difusión de tecnologías modernas, el tipo de éstas y las condiciones con que se introducen, deben ser motivo de particular interés y estudio a fin de lograr su control y regulación en la forma más adecuada para el desarrollo nacional. Las ligas de dependencia con respecto a los Estados Unidos de Norteamérica, amenazan, en detrimento de la adopción de un modelo tecnológico flexible y diversificado en que México elija de las distintas fuentes disponibles lo que más le convenga, cuajar en una industria “irreversiblemente subordinada a la tecnología norteamericana. . .”⁴³ requiriéndose, por consiguiente, de una vigorosa intervención gubernamental para que tales importaciones no impliquen restricciones de mercado ni se opongan a la diversificación tecnológica.

Asimismo, las inversiones extranjeras —en las que la mayor participación corresponde a Norteamérica— han trasladado al escenario nacional las luchas competitivas entre las grandes empresas

⁴²Manul Aguilera, *op. cit.*, p. 19.

⁴³*Ibidem*, p. 20.

internacionales, las que operan en atención a los intereses de sus casas matrices y por lo común, mediante un sistema de administración comercial que hace énfasis en la división geográfica de los mercados. Resulta así sumamente difícil, aunque no imposible, lograr que el capital extranjero contribuya a los objetivos de desarrollo económico. Manuel Aguilera, sopesando las posibilidades de superar estos obstáculos en atención a un desenvolvimiento industrial en el que tenga un lugar central la exportación de bienes elaborados, estima lo siguiente:

El examen de esta cuestión a partir de la balanza comercial ofrece una alternativa compatible con los objetivos del desarrollo industrial y de exportación de manufacturas: orientar a las inversiones extranjeras hacia la exportación de manufacturas, de acuerdo con el esquema de integración industrial del país, a efecto de que generen exportaciones equivalentes como mínimo, al valor de la suma de sus utilidades remitidas y de sus importaciones directas. En esta forma, el capital extranjero, además de contribuir efectivamente al desarrollo industrial del país, sería un elemento autocompensador de la balanza comercial.⁴⁴

Al examinar los factores antes señalados, con respecto a la forma en que opera la inversión extranjera y que explica su no concurrencia al mercado exterior, hace ver que no obstante sus tendencias:

El capital extranjero no constituye una estructura monolítica, sino comprende intereses particulares de diversas corporaciones supranacionales en pugna comercial. Al establecerse la política selectiva de inversiones extranjeras, el Estado mexicano estaría en realidad, negociando la potencialidad del mercado interno con el propósito de expandir las exportaciones del país. La posición de exclusividad para un mercado altamente dinámico que representa la cuarta parte del Producto Interno Bruto de América Latina sería un factor decisivo en las decisiones de las compañías extranjeras.⁴⁵

Empero, si bien México no puede sustraerse del contexto económico y político mundial que se halla profundamente influido por los intereses financieros internacionales, y si dentro de este marco puede rendir utilidad una regulación de dicho tipo sobre la inversión extranjera, existen otros factores fundamentales que ameritan ser subrayados.

Aunque en diversas partes de este trabajo se alude a dichos asuntos, no está por demás repetir aquí que el Estado mexicano

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 20-21.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 21.

debe abandonar definitivamente la orientación a proteger en exceso a los supuestos ahorradores y al sector empresarial, lo cual ha propiciado la concentración del ingreso y el despilfarro del ahorro potencial, cuya efectiva aplicación a la actividad productiva, por cierto, borraría muchas de las preocupaciones con respecto a la necesidad de la inversión extranjera y a las contemplaciones con que se debe tratar para asegurar su concurso.

A criterios obsoletos que han dado ya muestras de su inoperancia actual debe suceder una política económica en que el incremento de la ocupación productiva y la aplicación de mecanismos redistributivos del ingreso ocupen un lugar primordial. A diferencia de lo que hasta ahora ha ocurrido, deben ser estructuradas políticas monetarias, cambiarias, crediticias, de producción y de subsidios en las que se tomen en cuenta sus efectos redistributivos, así como una política de salarios que posibilite que las clases populares participen en el incremento de la productividad. Y también, medidas para regular las utilidades, reducir los precios de los artículos de consumo popular y para neutralizar los efectos indeseables que desde el punto de vista distributivo pudieran producirse.

Tanto para que el gobierno pueda contar con los recursos indispensables para cumplir con sus responsabilidades económicas y de bienestar social, como para frenar el consumo conspicuo de los estratos privilegiados, existe una ingente necesidad de introducir reformas administrativas y legales a la política tributaria. Así, el Estado debe aumentar sus recursos proporcionalmente al aumento del producto nacional, gravando con criterios de equidad, progresividad y eficiencia los ingresos y la propiedad de las personas físicas y morales y, por otra, mejorar sustancialmente la administración tributaria con el objeto de reducir los elevados márgenes de evasión que privan al presente.

El Estado, por otra parte, debe abandonar su actitud abstencionista con respecto a participar en forma realmente significativa en áreas importantes de la economía. Por ejemplo, tendría una particular trascendencia su participación directa en la integración de la planta industrial y en la producción manufacturera. Y esto, no sólo en función del efecto directo que cabría esperar en la aceleración del ritmo del proceso de desarrollo económico, sino de que, como es sabido, en una economía mixta una mayor participación estatal en tal sentido, confiere a los instrumentos gubernamentales una mayor capacidad intervencionista y mejores perspectivas para la planificación.

Si en un país como el nuestro no es posible una planificación

rigurosa y centralmente coordinada de toda la actividad económica, también es cierto que están muy lejos de alcanzarse las posibilidades que ofrece la planeación indicativa, las cuales, por otro lado, no son rígidas, sino que pueden aumentarse grandemente en una economía mixta a través de recursos como los que antes hemos señalado.

CAPITULO III

LA CAPACITACION DE LA MANO DE OBRA

I. La educación y la flexibilidad ocupacional

Como hicimos ver en el apartado II del primer capítulo, las inversiones en capital humano constituyen un aspecto de singular importancia en el proceso de desarrollo. Y esto, particularmente en el momento en que se inicia la etapa de crecimiento hacia adentro, o sea, principalmente a través de factores internos.

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 particular —aspecto consuntivo—, y por su impacto en la eficiencia de la producción —inversión económica.

Desde el punto de vista económico destaca su carácter de inversión, en virtud de que la educación y el adiestramiento contribuyen a facilitar la absorción de tecnologías y el aumento del nivel de productividad, con su correlativo en el aumento de la renta nacional. Pero al presente, sin desconocer la faceta individual del fenómeno, se ha excedido el concepto de la educación como gasto consuntivo, al englobar no sólo las formaciones profesionales orientadas al trabajo, sino también la enseñanza en sus niveles elementales y medios en los cuales se apoya la estructura del sistema. En virtud de las exigencias que plantea la sociedad moderna, estos gastos se entienden, en términos genéricos, como inversiones en recursos humanos, independientemente al hecho de que no

todos los que la reciban se incorporen al mercado de trabajo, pues en toda forma constituyen un potencial o una reserva para la actividad productiva.

Diversos autores, particularmente en las últimas décadas, han venido enfatizando sobre el destacado papel que juega la educación y el mayor número de conocimientos en el aumento medio del ingreso real, cuya magnitud, una vez deducida la contribución debida a los incrementos del equipo de capital y del trabajo, muestra una alta proporción que sólo puede ser atribuida a factores residuales, entre los que figuran, en forma destacada, las calidades de formación educacional de la población económicamente activa y el desarrollo tecnológico.⁴⁶

México ha llegado a la etapa en que la economía se ve cada vez más supeditada a los factores internos, entre los que el incremento de la inversión bruta y el aumento del consumo global, figuran entre otros aspectos como condiciones básicas para la continuidad del proceso de desarrollo. Ahora bien, según ya dijimos antes, la expansión de la oportunidad de empleo y la elevación del nivel de productividad son elementos fundamentales para crear una sociedad más equitativa y para proveer al fortalecimiento del mercado interno, aspectos bajo los cuales subyacen, aparte de requerimientos de cambios estructurales de diversos tipos y en buena parte a consecuencia de ellos, exigencias educativas y de formación profesional.

Es imprescindible, por tanto, ensanchar la base de educación general para la mayor parte de la población, dar un gran impulso a la formación de personal directivo, técnico y administrativo en sus distintos niveles, y 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.

Es preciso, asimismo, 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

⁴⁶Kuznets, S. "International Differences in Capital Formation and Financing", *National Bureau of Economic Research*, Princeton University Press, 1955; Abramovitz, M. "Resources and Output, Trends in the United States Since 1875", *American Review*, Menasha, Wisconsin, American Economic Association, *Papers and Proceedings*, 1956; Goode, R. B. "Addint to the Stock of Physical and Human Capital", *Papers and Proceedings*, 1959; T. W. Schultz, "Investment in Human Capital", *ibidem*, 1969, e "Investment in Human Veings", *Journal of Political Economy*, Chicago University Press, octubre de 1962, etcétera.

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.

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. Desde este ángulo son de gran importancia las labores de divulgación y extensión, pero en general, los avances en la labor investigadora propia y extrafronteras, deben permear la enseñanza en sus distintos niveles y los recursos educativos de carácter extraescolar.

Una nueva fase de desarrollo industrial en el sentido que fue señalado en el capítulo anterior, requiere de grandes esfuerzos para mejorar las bases científicas y tecnológicas del país. De acuerdo con estudios recientes, en México se aplica a la investigación tecnológica en la industria, cerca del 0.06% del valor de la producción manufacturera, en tanto que en los países más avanzados se destina a igual propósito el equivalente al 1% del valor de dicha producción.⁴⁷ Tales proporciones, dadas las diferencias entre la producción industrial de nuestro país y la de los países que van a la vanguardia y la velocidad del avance científico contemporáneo, ponen en evidencia la forma en que tiende a ensancharse la brecha tecnológica existente, ya de por sí enorme.

Sin olvidar que diversas instituciones están trabajando sobre el particular,⁴⁸ puede decirse que hay cierta desatención de esta clase de tareas tanto del lado gubernamental como de la iniciativa privada, pues así lo demuestran los escasos recursos que se aplican a la adaptación de la tecnología y al estudio de sus relaciones con el desarrollo de la empresa y de la economía en su conjunto, etcétera. Asignaciones que en su conjunto son, en relación al producto, no solamente equivalentes a menos de la décima parte de las que los países industrializados aplican a la investigación tecno-

⁴⁷Manuel Aguilera, *op. cit.*, p. 23.

⁴⁸Cabe mencionar las siguientes instituciones: Centro Nacional de Productividad; Instituto Mexicano de Investigaciones Tecnológicas; Instituto Mexicano del Petróleo; Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial; Instituto Mexicano de Administración de Negocios; Instituto de Investigaciones Industriales, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y el Instituto Mexicano de Administración Científica.

lógica, sino también inferiores a las de otras economías latino-americanas.⁴⁹

Sin embargo, cabe aceptar con Horacio Flores de la Peña que el desarrollo científico y tecnológico no aparece por generación espontánea en una sociedad determinada, sino que es el producto de condiciones históricas y socioeconómicas concretas:

La desigual distribución de la riqueza de un país como México —nos dice— constituye un obstáculo a la investigación científica y al adelanto tecnológico, porque los salarios no presionan a una utilización mayor del capital y la tecnología moderna.⁵⁰ En México... las remuneraciones salariales, que en 1950 representaban el 34 % del producto interno bruto, para 1967 disminuyó al 28 %, según datos del Banco de México. En Estados Unidos, estas remuneraciones representan cerca del 70 % del PNB. Como se ve, en México no hay una gran presión de los salarios sobre los costos; por ello, el gasto en investigación científica es apenas del orden de 600 millones de pesos de 1967, o sea el 0.2 % del PNB.⁵¹ ... el adelanto tecnológico y la investigación científica no pueden darse en una organización social y política que no está adaptada para hacer frente a los problemas creados por el desarrollo económico. Es necesario que ocurran en la sociedad cambios estructurales que la conviertan, de una economía tradicional en otra donde la experimentación y el deseo de acumulación prevalezcan sobre los viejos hábitos...⁵²

Pero si bien las dificultades son arduas, no pueden esperarse en países como el nuestro, al igual que en otros tantos aspectos, procesos autogenerados y autoexpansivos a manera como sucedió en el capitalismo original. Por el contrario, es preciso, con base en el reconocimiento de las interrelaciones entre unos y otros fenómenos, intervenir para producir dichos cambios estructurales y establecer su recíproca influencia.

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

⁴⁹David Ibarra, *op. cit.*, p. 168.

⁵⁰Horacio Flores de la Peña, "La educación superior y la investigación científica", *El perfil de México en 1980*, núm. 2, Siglo XXI, México, 1970, p. 212.

⁵¹*Ibidem*, p. 215.

⁵²*Ibidem*, pp. 216-217.

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 a mediano plazo, por lo pronto, en tanto se sientan las bases para alcanzarlas, es necesario subsanar las carencias de la población trabajadora adulta y evitar que las grandes masas de jóvenes de escasos recursos se incorporen a la actividad económica sin poseer ninguna capacitación.

México 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.

Lamentablemente los datos del censo general de la población de 1960 —dado que aún no están disponibles los de 1970— no permiten destacar la escolaridad de la población de 25 años y más, que es la que por encontrarse fuera de la edad considerada como normal para la asistencia a planteles de enseñanza, pone en evidencia la reserva educativa existente. De cualquier manera, los datos a la mano expresan con creces la gravedad del problema.

Como puede observarse en el cuadro número 23, no obstante los esfuerzos realizados en las últimas décadas, todavía para dicho año el 33.2 % de la población de 15 a 19 años no tiene ningún año de escolaridad sistemática y el 30.6 % de ella la tiene de entre uno y tres años. Obviamente estos grupos de edades no pueden alcanzar una alta representación en el casillero de estudios superiores —en virtud de estar aquí comprendido un gran volumen de adolescentes de 15 a 19 años; pero sí resulta significativo que sólo el 6.6 % tienen estudios equivalentes a secundaria y 2.3 %, a enseñanza preparatoria, aunque en el correspondiente número de años de escolaridad también se encuentran comprendidos quienes han hecho carreras cortas o capacitaciones para el trabajo.

En lo que hace a la población de 30 años y más, dichas relaciones son peores. Así, el 46 % carece totalmente de escolaridad sistemática y el 28.3 % sólo la tiene de 1 a 3 años, población que en su conjunto equivale 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 han trascendido con mucho la edad normal para asistir a planteles de enseñanza aún de carácter posprimario, no obstante lo cual, únicamente un 20 % tiene escolaridad de 4 a 6 años, 2.8 % y 1.5 %, la equivalente a educación media, y únicamente 0.5 % puede considerarse con formación profesional de alto grado.

CUADRO 23
MEXICO: PERFIL EDUCATIVO
DE LA POBLACION DE 15 A 29 AÑOS Y
DE 30 AÑOS Y MAS. 1960
(miles de personas)

<i>Años de estudio terminados y aprobados</i>	<i>Edad en años</i>			
	<i>15 a 29</i>		<i>30 y más</i>	
	<i>Abs.</i>	<i>%</i>	<i>Abs.</i>	<i>%</i>
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

Procede hacer hincapié que la fuerza de trabajo analfabeta ofrece pocas posibilidades de adaptación y movilidad ocupacional. Su entrenamiento presenta especiales dificultades, pues únicamente es susceptible de aprender nuevas técnicas a través de la demostración y con mucha mayor lentitud que aquella que tiene ciertos grados de escolaridad. El analfabetismo o los grados ínfimos de educación tienen un significado más allá de la posesión de algunos conocimientos concretos, pues implican una falta de entrenamiento intelectual que obstaculiza la comprensión y la retención de nuevos conocimientos. En México el porcentaje de analfabetismo ha descendido en los últimos años, pero las cifras absolutas han aumentado en correspondencia al crecimiento demográfico de la población. Para el año de 1960 (cuadro número 24), el 34.5 % de la población de 15 años y más es analfabeta, aunque su más alto porcentaje se halla en las localidades de hasta 2,500 habitantes.

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 y esto ya no sólo en cuanto a las perspectivas con que podrían contar los adultos, sino en lo que atañe a los mismos niños

y a los adolescentes en edades inmediatamente superiores a las normales en los distintos niveles de enseñanza.

CUADRO 24

MEXICO: ANALFABETISMO DE LA
POBLACION DE 15 AÑOS Y MAS
1960
(miles de personas)

<i>Conceptos</i>	<i>Absolutos</i>	<i>Relativo</i>
Población total de la edad indicada	19 357	100.0
Total de analfabetas	6 678	34.5
Analfabetismo urbano ¹	2 132	11.0
Analfabetismo rural ²	2 546	23.5

¹ Localidades de más de 2,500 habitantes.

² Localidades de hasta 2,500 habitantes.

FUENTE: Censo General de la Población de 1960 SIC.

Es de esperarse que el censo de la población de 1970 registre datos un poco más favorables para la población más joven, pero quizá en lo que respecta a los grupos de mayores edades, la situación siendo casi tan negativa como la antes indicada.

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 años.⁵³ 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:

Esto no niega que durante el presente siglo se haya registrado una notable expansión del sistema educativo. Así, por ejemplo, a cifras gruesas, el número total de escuelas primarias que en 1910 era de 12,418, pasó a ser de 41,543 en 1968, y el número de alumnos inscritos que en el primer año era de 889,511, alcanzó aproximadamente 8 millones en el segundo. Pudiendo apreciarse también un gran incremento en un lapso semejante, en lo que hace a número de escuelas y alumnos en los niveles medio y superior (ver cuadro número 25).

⁵³ *Perfil educativo de la población mayor de 25 años (Censo 1950)*, Secretaría de Educación Pública, Departamento de Estadística Escolar, México, 1961.

CUADRO 25

MEXICO: CRECIMIENTO DEL SISTEMA EDUCATIVO

	1907-10	1967-68
Primarias¹		
Escuelas	12 418	41 543
Profesores	22 009	180 431
Alumnos	889 511	7 812 197
Alumnos de²		
Escuelas medias ^a	5 782	855 677
Normales	2 532	56 436
Superiores ^b	5 370	143 345

FUENTE: 1910: Víctor M. Gallo, "La educación preescolar y primaria", *México: 50 años de revolución*, 1962, IV, p. 70; 1907.

Nacional Financiera, *50 años de Revolución Mexicana en cifras*, 1963, p. 170, 1967-1968, Agenda estadística de 1969.

Notas: 1 Los datos relativos a primarias corresponden al período 1910-1968.

2 Período 1907-1967.

a Incluye secundarias, prevocacionales, preparatorias, vocacionales y otras.

b Universitarias y técnicas. (Tomado de Fernando Carmona, *op. cit.*)

En general, las cifras disponibles muestran la cada vez mayor importancia que se asigna a la educación en nuestro país. De acuerdo con datos del Centro de Estudios Educativos, el gasto total en educación, pasó de 2,092.2 millones en 1958, a 3,093.2, en 1960, alcanzando 7,560.6 millones de pesos en 1965.⁵⁴ Durante 1967-1968 México gastó 9,500 millones de pesos —un poco más del 3 % del PNB— en ofrecer servicios educativos a 9.920,000 estudiantes. De este monto 70.9 % fue aportado por la Federación, 18.5 % por los gobiernos estatales, y el 10.6 % restante, por el sector privado.⁵⁵

En igual lapso la Secretaría de Educación Pública contó con un presupuesto de 6,482 millones de pesos, en tanto que otras secretarías dispusieron para fines educativos de una suma de 255 millones, suma que equivale al 27.8 % del gasto federal. En lo que toca al gasto educativo de los gobiernos estatales, éste ascendió a 1,761 millones de pesos: 42 % de sus presupuestos totales.⁵⁶

En dichos años, estuvieron inscritos en el nivel primario 8.542

⁵⁴ Centro de Estudios Educativos, A. C. *Boletín Informativo*, noviembre de 1967.

⁵⁵ México, 1968, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, 1968, pp. 407 y ss.

⁵⁶ *Ibidem.*

millones de niños, de los que 5.287 fueron atendidos por la Federación. En la enseñanza secundaria la inscripción fue de 922 mil alumnos y de ellos, 430 mil correspondieron a escuelas federales, 188 mil a las estatales y 304 mil a las privadas. La enseñanza preparatoria, por su lado, englobó 277 mil estudiantes; 80 mil en planteles federales, 80 mil en estatales, 42 mil en las preparatorias de la UNAM y 75 mil en escuelas particulares.

En lo atañero a la enseñanza normal de nivel medio, la inscripción ascendió a 28,551 alumnos en escuelas oficiales y 15,981 en las de carácter privado. Mientras que en el nivel superior, incluyendo sus diversas ramas, escuelas y facultades, hubo un registro de 178 mil alumnos; 33 mil en instituciones federales, 51 mil en la UNAM, 70 mil en escuelas estatales y 24 mil en las de iniciativa privada. Cabe mencionar, con respecto a la educación superior, que en casi todas las entidades federativas del país funcionan universidades locales e institutos de estudios superiores, cuyo financiamiento comprende subsidios federales, estatales y recursos propios. Para 1966, las 43 instituciones afiliadas a la Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior en México, tuvieron ingresos de 958.7 millones de pesos; 723.3 —77.9%— correspondieron a subsidios federales; 136.7 —14.7%— a subsidios estatales y 68.4 millones de pesos —7.4%— a ingresos propios.⁵⁷

Empero, aún queda una gran tarea educativa por realizar con respecto a los niños y adolescentes que al presente hay que atender, así como en lo que atañe a la perspectiva futura. Pero también, con respecto a la mejoría de la población económicamente activa actual, cuya capacitación, en virtud de herencias negativas del pasado, es en extremo baja y continuará siéndolo algún tiempo más.

De este modo, es necesario pensar en un mayor número de escuelas, de maestros e instalaciones para atender a todos los demandantes de enseñanza primaria y para ir logrando que cada vez mayores sectores de la población posean bases de educación general, además de proveer a la formación de personal técnico y de otra índole, a nivel profesional y subprofesional. Pero asimismo es una cuestión fundamental mejorar la eficiencia del sistema para lograr el óptimo aprovechamiento de los recursos asignados, ya que en la

⁵⁷ *La educación superior en México*, Asociación de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, México, 1966.

actualidad se desperdicia una buena parte de ellos y el costo de la educación resulta innecesariamente elevado.

La educación primaria constituye la base donde descansa toda la pirámide educativa, pues a partir del número de egresados se van determinando, desde este ángulo, las proporciones posibles en los escalones superiores. Así, el número de estudiantes deseable en preparatoria o normal requiere un determinado monto de egresados de secundaria, un cierto número de profesionales a nivel universitario exige una cifra satisfactoria de educandos con nivel medio completo, etcétera. El nivel elemental, para lo que nos interesa destacar, constituye la base de sustentación de los cursos breves, tan importantes en la etapa actual de desarrollo que requiere mejorar masivamente a la población económicamente activa y atender a los nuevos trabajadores que no pueden efectuar estudios largos.

Toda vez que no es nuestro propósito realizar un análisis completo del sistema educativo, nos limitaremos a ver unas cuantas cifras gruesas relativas a algunos problemas educacionales y a expresar unos cuantos comentarios en torno a ellas.

Así, en lo que toca a la educación primaria, del total de alumnos inscritos en 1968, el 62.7 % se localiza en áreas urbanas —considerando aquí como tales las localidades de más de 2,500 habitantes—, en tanto que en las zonas rurales alcanza 37.3 %. Pero este desequilibrio tiene connotaciones bastante más allá de la diferencia cuantitativa del número de alumnos. Por ejemplo, el 88.4 % de las escuelas consideradas como urbanas comprenden el ciclo completo, en tanto que del total de las rurales, sólo el 14.7 % se encuentra en tal caso, pues en su mayoría —61.8 %— sólo cuentan con tres grados. En estas escuelas, por otro lado, es alto el número de planteles con un maestro para todos los grados.

Ahora bien, como es sabido, 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, respectivamente. De acuerdo con datos de la Comisión Nacional de Planeamiento Integral de la Educación, el aprovechamiento medio 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 población matriculada, en 1960 el 80 % y en 1965, el 82%.⁵⁸ Pero para el último año señalado, mientras el coeficiente de apro-

⁵⁸ *Informe de la Comisión Nacional de Planeamiento Integral de la Educación*, Secretaría de Educación Pública, México, 1968, p. 13.

bación global para todos los grados en las escuelas urbanas fue de 85 %, en las escuelas rurales fue de 77 %.

En cuanto a la permanencia o retención (definida por la Comisión como la proporción de la población escolar a fin de cursos que continúa estudios en el grado inmediato superior, o en el mismo grado, según hayan sido o no aprobados), 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. Sin embargo, también aquí se presentan diferencias entre el sistema urbano y rural, ya que si en tales fechas la permanencia en las escuelas del primero llegó a un 94 % en 1964-1965, en el segundo sólo alcanzó un 67%.⁵⁹

En un estudio reciente⁶⁰ en función del enfoque que se les da a estos fenómenos durante el periodo 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, siendo en el sistema urbano del orden de 85.8 % y 87.4 %, y en el rural, de 79.9 % y 82.3 %, para iguales años (cuadro número 26).

CUADRO 26

MEXICO: COEFICIENTE DE APROBACION
DE LA EDUCACION PRIMARIA

<i>Concepto</i>	<i>1958</i>	<i>1967</i>
Total	83.4	85.9
Urbano	85.8	87.5
Rural	79.9	82.3

FUENTE: Departamento de Estadística Escolar. (Readaptado de Héctor Cardiel Ramírez, *Desarrollo económico y educación agrícola*, ENE, 1969, cuadro núm. 15).

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 gene-

⁵⁹*Ibidem*, pp. 13-14.

⁶⁰Héctor Cardiel Ramírez, *Desarrollo económico y educación agrícola*, ENE, 1969 (tesis profesional).

raciones de educandos— pone de manifiesto, pese a que también se modifica ligeramente en forma favorable, la magnitud del problema de la deserción escolar, así como el enorme desequilibrio de la educación primaria rural con respecto a la urbana (cuadro número 27).

CUADRO 27

MEXICO: SERIES CRONOLOGICAS DEL INDICE DE RETENCION DEL SISTEMA PRIMARIO, POR GENERACIONES DE EDUCANDOS

<i>Generaciones</i>	<i>Total</i>	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>
1955-1960	17.2	35.0	3.3
1956-1961	18.8	38.3	4.0
1957-1962	19.6	39.0	4.5
1958-1963	21.3	42.6	4.9
1959-1964	22.6	42.7	5.8
1960-1965	22.7	44.6	5.9
1961-1966	24.0	45.7	6.5
1962-1967	26.9	45.7	7.8

FUENTE: Departamento de Estadística Escolar, SEP (tomado de Héctor Cardiel Ramírez, *op. cit.*, cuadro número 14).

Pero añadamos unos datos 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—, ha disminuido en cifras relativas del 23 % en 1958 al 19.3 % en 1968, en números absolutos se ha incrementado en 25 % en dicho lapso.⁶¹

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 periodo 1958-1963. Dicho costo “partiendo de un costo ideal anual de \$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”.⁶² Y esto ocurre, hay que ponerlo de relieve, cuando se realizan grandes esfuerzos

⁶¹ *Ibidem*, pp. 84-85.

⁶² *Ibidem*.

para expansionar la capacidad de absorción educativa, pues la demanda insatisfecha es aún de más del 30 % del total de ella.

El problema del rezago escolar —suma de los no inscritos y de los desertores— tiene una significación de extrema gravedad, ya que, entre otras cosas, favorece la continuada incapacidad de absorción del sistema, pues si su ensanchamiento a la altura de la demanda teórica —niños de 7 a 14 años—, podría estimarse una meta relativamente fácil de alcanzar en corto tiempo, la demanda real representada por dicha población infantil, más niños de edades superiores a 14 años, etcétera, plantea requerimientos adicionales que tienden a acrecentarse por las razones dichas. Resulta así que para el año de 1967 existe una demanda insatisfecha de 3.356 millones de niños: 1.285 en las zonas urbanas y 2.071 millones en las rurales encircunstancias que se señalan en el cuadro número 28.

Por su parte, la educación media constituye un área de fundamental importancia en cuanto que, por un lado comprende diversas ramas subprofesionales y de capacitación técnica elemental, en tanto que por el otro, constituye la reserva —educación secundaria y preparatoria—, para producir técnicos y profesionales de nivel superior.

No hemos de detenernos en la exploración pormenorizada de los distintos niveles educativos, pero cabe observar que pese a los incrementos experimentados en todos ellos, con respecto, entre otros aspectos, al número de alumnos atendidos, las cifras siguen siendo muy bajas en relación a los grupos de edad a quienes correspondería estar inscritos en los diversos peldaños del sistema.

Por ejemplo, en 1965, contra una población de 4.385 millones de adolescentes —grupos de 15 a 19 años—, sólo se encontraban inscritos en el nivel medio en su conjunto, 891,390, y en igual año, habiendo una población entre 20 y 24 años de 3.493 millones de jóvenes, únicamente existía una matrícula escolar en el nivel superior, de 133,314 jóvenes.⁶³ Desde luego que la demanda potencial para cada nivel de enseñanza no lo constituyen los grupos de edad que corresponderían a cada uno de ellos, sino los egresados del nivel anterior, o en su caso, del grado anterior dentro de cada nivel. Pero si se considera que la meta deseable es lograr que cada vez mayores sectores de la población cuenten con bases de educación general, y que aumenten las disponibilidades de técnicos y profesionales de alta calificación, dichas cifras resultan por demás ilustrativas del largo camino que queda por recorrer para dotar a la fuerza de trabajo de la flexibilidad ocupacional necesaria.

⁶³Datos de El Colegio de México y del Departamento de Estadística Escolar, SEP.

CUADRO 28

MEXICO: DETERMINACION DE LA DEMANDA
INSATISFECHA DEL SISTEMA DE EDUCACION
PRIMARIA EN 1967

<i>Conceptos</i>	<i>Total</i>	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>
Demanda teórica	11 211 000	6 253 000	4 958 000
Menos egresados menores de 14 años	491 399	429 974	61 425
Menos niños atípicos, objeto de educación especial ³	500 000 ¹	300 000	200 000
Demanda potencial	10 219 601	5 523 026	4 696 575
Menos no solicitantes de educación primaria por diversas causas	570 000 ¹	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 sistema	1 877 344	643 793	1 233 551
Más rezago fuera del sistema	1 478 230 ²	640 875	837 355
Demanda total insatisfecha	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).

La deficiencia del sistema ocupa un lugar importante en el problema, pero éste no puede verse en forma aislada sino en relación al contexto socioeconómico en que opera. La imposibilidad de las familias de liberar a los menores de toda obligación de aportar recursos al presupuesto familiar durante los años que requiere su educación; la incomprensión de los padres, por razones de incultura, con respecto a la necesidad educacional; las deficiencias nutricionales y el estado de salud de los menores; el ambiente mismo en que se desenvuelven los niños y adolescentes y que hace inoperante la instrucción por su aparente inaplicabilidad; la falta de oportu-

nidades y expectativas, etcétera, son otros tantos factores que contribuyen a la configuración del problema.

La cuestión educativa, al igual que el problema del empleo, no puede enfocarse únicamente en función de incrementos en la eficiencia del sistema y en términos de aumentos en la capacidad de absorción, por más que estos renglones tengan una importancia innegable. El enfrentamiento del problema comprende, además de esto, la consideración de los marcos estructurales en que como los demás aspectos económicos y sociales, se da el fenómeno. Por tal motivo la educación, como otros tantos renglones, debería formar parte de planes específicos en que se tomen en cuenta los diversos factores interrelacionados, los que, de conformidad con lo que hemos expresado en otros capítulos, habrían de formar 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.

De no ser así, y aun cuando tendencias puramente tecnocráticas y desarrollistas se impongan y logren ciertas mejorías, las adecuaciones cualitativas que se alcancen entre la educación y pericias para el trabajo y los requerimientos de la economía, habrán de traducirse en un beneficio desproporcionalmente alto para los estratos privilegiados con respecto al obtenido para el pueblo, pese a que se eleven las tasas de crecimiento y las percepciones de algunos trabajadores.

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

En el periodo de 1965 a 1970 . . . se ha calculado que 715,800 egresados de primaria no ingresarían a la educación secundaria o a otro tipo de enseñanza del mismo nivel. Esta cifra constituye el 30 %, aproximadamente, del incremento de la fuerza de trabajo en el mismo periodo, estimada en 2.469,000. Por otra parte, en el tránsito de la educación media en el mismo periodo, abandonarán sus estudios 835,200 jóvenes que representan el 35 %, más o menos, del incremento de la fuerza de trabajo entre 1965 y 1970.

Bajo el supuesto de que todos estos jóvenes —que no han desarrollado pericias y habilidades para el trabajo— se incorporaran masivamente a la fuerza de trabajo, resultaría que ésta comprende-

ría un 65 % de gentes no preparadas, en lo que atañe a las nuevas generaciones.⁶⁴

Según lo consignado en igual fuente, aun mejorando los índices de retención de alumnos en el sistema escolar, la reducción del problema no sería muy significativa. Pese a tales mejorías, entre 1971 y 1980, 1 millón 600 mil adolescentes no continuarían estudios secundarios al egresar de la primaria y 2 millones 863 mil, desertarían del nivel medio. De incorporarse todos ellos a la fuerza de trabajo —estimada en 7.1 millones para tal periodo—, un 23 % de su incremento estaría representado por personas con apenas conocimientos de primaria, y un 40 % por desertores del mencionado nivel. Cifras a las cuales en este caso y en el antes mencionado, habría que agregar a quienes ni siquiera concluyen el nivel elemental.⁶⁵

En cifras gruesas, la demanda potencial de cursos cortos de preingreso al trabajo, estaría representada por cerca de 985 mil jóvenes entre 1968 y 1970 y por 4 millones 463 mil, entre 1971 y 1980.⁶⁶ A título ilustrativo es interesante mencionar que la inscripción en las escuelas de preparación técnica elemental, fue de alrededor de 88,000 alumnos en 1960, y de 97,000 en 1965.⁶⁷

De este modo, aun 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. Empero, lo deseable es transformar radicalmente el actual sistema de educación técnica que llena mal cualitativamente este tipo de necesidades y que tampoco tiene la capacidad suficiente para enfrentarlo cuantitativamente de acuerdo con su magnitud.

En el tantas veces aludido Informe de la Comisión Nacional de Planeamiento Integral de la Educación, se prevé la paulatina contracción de la capacitación técnica elemental, a favor de un mayor ensanchamiento de la educación secundaria. Sin embargo, entre sus recomendaciones figura:

La ampliación y el reforzamiento de la acción de carácter extraescolar de preingreso al trabajo, como consecuencia del establecimiento de una política educativa que tenga en cuenta las necesidades del desarrollo, para

⁶⁴ *Op. cit.*, p. 51.

⁶⁵ *Op. cit.*, pp. 51-52.

⁶⁶ *Ibidem*, p. XI.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 49.

dar atención a todos aquellos jóvenes que, después de concluida la primaria y en el transcurso de la educación media, se ven obligados a abandonar sus estudios.⁶⁸

Los cuales, según ya se indicó, registran magnitudes probables bastante elevadas.

Para lo que nos interesa subrayar, México se encuentra en una etapa en que el desarrollo masivo de las capacidades de la fuerza de trabajo —tanto en servicio, como la que está por ingresar a la actividad productiva—, constituye un capítulo de gran significación, independientemente a los esfuerzos que se realicen en los planes a mediano y a largo plazo en el sistema educativo en su conjunto, pues por más que éstos constituyan la cuestión medular de la estrategia educativa, aquéllos representan, por lo pronto, un problema inmediato que es urgente enfrentar.

Al examen de algunos de estos renglones, dedicaremos las páginas siguientes.

II. *Una visión esquemática de los recursos para la formación de la mano de obra*

1. *Cursos cortos de preingreso al trabajo, adiestramiento en servicio y otras capacitaciones*

Las principales iniciativas para el desarrollo de los recursos humanos en México, en materia de capacitaciones cortas de preingreso al trabajo y de adiestramiento en servicio, están representadas, respectivamente, por el Sistema Nacional de Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial y Rural, y por el Plan Nacional de Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra. El uno, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública, y el otro, a cargo del Centro Nacional de Productividad. Sin embargo, por lo que toca al primer aspecto, bajo el renglón de capacitación técnica elemental figuran numerosas carreras cortas, incluso no de carácter técnico, y algunas otras que son prácticamente equivalentes a las que comprenden los centros mencionados.

Los Centros de Capacitación para el Trabajo, echados a andar con carácter experimental en 1963, han tropezado con innúmeros obstáculos para el cumplimiento de las funciones para las que fueron creados: en principio, satisfacer la demanda de mano de obra cali-

⁶⁸*Op. cit.*, p. XI.

ficada planteada por el crecimiento industrial; otorgar ciertas bases de conocimientos mínimos para una mejor integración al mercado de trabajo a los jóvenes imposibilitados para seguir otros estudios; recuperar las inversiones representadas por los desertores del nivel medio mediante su preparación como obreros calificados. Y colateralmente, ofrecer facilidades de superación a los trabajadores ya en servicio.

Por su parte, el Plan Nacional de Adiestramiento Rápido para la Mano de Obra —ARMO—, que fue creado en 1965, está abocado principalmente al adiestramiento en servicio, con fines a preparar el personal calificado y altamente calificado que requieren las empresas industriales para alcanzar niveles superiores de productividad. El procedimiento clave para realizar dichas tareas a nivel nacional, lo constituye la formación de supervisores e instructores en las empresas, para que a su vez éstos realicen adiestramiento dentro de ellas. La preparación y prueba de materiales didácticos, las tareas de asesoría y supervisión técnica, son actividades destacadas dentro de sus propósitos.

Este proyecto está aún en proceso de realización, pero constituye un experimento de gran envergadura cuya importancia trasciende las fronteras nacionales.

Además de estas instituciones existen en el país diversos tipos de capacitaciones, ya sea para trabajadores en servicio —en empresas y organismos públicos y privados—, o como cursos breves de perfeccionamiento o de preingreso al empleo.

En el primer caso podemos citar a Fundidora de Monterrey, Nestlé, Ford Motor Co., Olivetti Mexicana, Siderúrgica Nacional, Petróleos Mexicanos, Carros de Ferrocarril, Industria Eléctrica, diversas secretarías y departamentos de Estado, etcétera. En este renglón resulta interesante mencionar la existencia de la Asociación Mexicana de Responsables de Capacitación —AMECAP— que cuenta con alrededor de 200 empresas miembros que ya han establecido sus programas de adiestramiento en servicio, algunas en un plan inicial muy modesto y otras con modelos europeos o norteamericanos muy avanzados. Esta asociación mantiene relaciones con ARMO y se han realizado algunos programas conjuntos.

En lo que hace a cursos breves de capacitación y perfeccionamiento ameritan ser mencionados la Secretaría de Educación Pública en programas aparte de los Centros de Capacitación para el

Trabajo y el Instituto Mexicano del Seguro Social. Y, con menor significación, el Instituto Nacional de la Juventud Mexicana.⁶⁹

Lograr una coordinación efectiva de todos estos esfuerzos de modo que actúen y se complementen en forma más productiva; integrarlos a un plan nacional de mejoramiento masivo de los recursos humanos ya en servicio, o próximos a ingresar al trabajo, pero sin posibilidades de invertir mucho tiempo y esfuerzo en su calificación, es todavía una cuestión de gran interés y actualidad en México. Y esto, particularmente por lo que atañe a programas gubernamentales o en los que el Estado tiene una ingerencia directa, aunque también deben ser integrados, en forma más conveniente, los esfuerzos de la iniciativa privada.

Durante los años sesenta en que se han realizado en México las experiencias nacionales más importantes en dichos aspectos, el arribo a esa meta pareció próximo con la creación, en 1968, del Consejo Nacional de Fomento de Recursos Humanos. El cual, de acuerdo con sus bases constitutivas, estaba llamado a ser un órgano consultivo del Ejecutivo Federal para toda clase de asuntos concernientes a planes de capacitación y adiestramiento. Por tanto, el avance hacia la formulación de un programa nacional para la preparación en breve lapso de los recursos humanos para el trabajo industrial, la mejoría, ampliación y coordinación de los recursos de adiestramiento y capacitación existentes, etcétera, se presentaron como objetivos un poco más accesibles al integrarse dicho Consejo con las representaciones de las instituciones más importantes implicadas en tales tareas. Así, con las de las secretarías de Educación Pública, de Industria y Comercio, y del Trabajo y Previsión Social e igualmente, con las de las organizaciones patronales y las de los trabajadores, respectivamente. Siendo asimismo prometedora la perspectiva de que el Consejo dispondría de un comité de estudios integrado por miembros de algunas de las principales instituciones de educación media y superior.

Con todo, aunque el Consejo todavía existe oficialmente, su influencia, salvo unas cuantas actuaciones, ha sido muy precaria e incluso, en los últimos años, es sólo prácticamente, un membrete.

Dentro del vasto campo del desarrollo de los recursos humanos para el trabajo, en las siguientes páginas nos proponemos examinar ciertos rasgos de las instituciones a que antes hemos hecho referencia y que pueden considerarse como las principales en materia de

⁶⁹ Funcionan en el país numerosos establecimientos privados de carreras cortas técnicas, comerciales, administrativas, etcétera, que para nuestros fines no es necesario incluir.

las disponibilidades de capacitación, adiestramiento y formación de que dispone en México la mano de obra.

2. *Capacitaciones orientadas hacia la actividad urbana*

A) *Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI) y otros programas de la Secretaría de Educación Pública*

Los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial —CECATI—, dependen de la Dirección General de Enseñanzas Tecnológicas, Industriales y Comerciales —DGETIC—. ⁷⁰

Dicha dirección de acuerdo con su reglamento interno de trabajo, está llamada a desarrollar la enseñanza técnica en todos sus niveles buscando su adecuación a las necesidades del desenvolvimiento económico. Forma también parte de sus actividades contribuir a la formulación y aplicación de una política ocupacional, estableciendo los mecanismos y contactos necesarios para adaptar la mano de obra a las exigencias del mercado de trabajo, incluyendo, en la medida de sus posibilidades, la canalización de sus egresados a las fuentes de empleo. Constituye, de este modo, uno de tantos aspectos aislados que en diversos organismos gubernamentales plantean, cuando menos en principio, cuestiones relativas a una política ocupacional.

Nuestro principal propósito en este apartado es destacar lo concerniente a las características de los CECATI, pero puesto que la DGETIC imparte en otros planteles cursos semejantes a los de aquéllos, además de otras carreras breves agrupadas bajo el rubro de formación técnica elemental, examinamos también algunas de sus características generales.

Los planteles que integran a DGETIC son: a) Escuelas Técnicas, Industriales y Comerciales —ETIC—, que en general abarcan los diversos ciclos de enseñanza media básica: secundaria y carreras cortas de tipo terminal; b) los Institutos Tecnológicos Regionales —ITR—, creados en 1948, que en un principio cubrieron todos los niveles desde la capacitación elemental hasta el nivel superior, pero que al presente se concentran cada vez más en la enseñanza supe-

⁷⁰ Al presente esta Dirección General ha experimentado diversas modificaciones. Los datos que se presentan, en virtud de que al concluirse este estudio aún no ha aparecido el *Anuario Estadístico* de 1968-1969, de dicha dependencia, corresponden a su estructuración y funcionamiento registrado en el que fue publicado en 1969, y que contiene informaciones relativas a 1967-1968.

rior; c) los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial, fundados en 1963 como primer intento de establecer un programa a nivel nacional de formación relativamente rápida para el trabajo; d) la Escuela Nacional de Maestros de Capacitación para el Trabajo Industrial —ENMACTI— creada en 1963 y cuya primera generación de egresados se obtuvo en 1966; e) el Centro Nacional de Ciencias y Tecnologías Marinas —CNCYTM— creado en 1967 para formar técnicos y profesionales para el aprovechamiento de los recursos marinos; f) las Escuelas Medias Técnico-Agropecuarias, incorporadas a la DGETIC en 1968. Este último sistema funciona con participación federal, estatal y de la comunidad y se encuentra en un periodo inicial. Por lo pronto incluye enseñanza media, programas agropecuarios y capacitaciones de taller básico en electricidad, herrería, soldadura y carpintería, pero se prevé en su expansión futura la formación de fuerza de trabajo agrícola a diversos niveles, y también la preparación de fuerza de trabajo del medio rural, pero que pasará a incorporarse a actividades de otro tipo.

De los planteles antes indicados, los CECATI son los únicos específicamente dedicados a la capacitación relativamente rápida de la mano de obra. Pero ETIC también imparte capacitación elemental de carácter terminal para producir obreros semicalificados, artesanos y otros tipos de personal administrativo y de servicios de nivel similar.

Muchas de las carreras cortas de ETIC son reminiscencias de las escuelas de artes y oficios, enseñanzas especiales, etcétera, que funcionaron largo tiempo en México, planteles que tienden a evolucionar en los últimos años hacia la enseñanza secundaria. La formación de carácter terminal varía entre uno y dos años para las carreras industriales y artesanales y alcanza hasta tres y cuatro en las comerciales y de otro tipo.

Cabe mencionar que en la enseñanza secundaria, en previsión a deserciones antes de completar el ciclo, también se aplican, adicionalmente a la formación académica, programas prácticos de capacitación equivalentes en tecnología y taller a los de algunas especialidades en el nivel arriba señalado.

Para el periodo 1967-1968, la inscripción total en todos los planteles de la DGETIC, fue de 117,190 alumnos, correspondiendo el 81.4 % al ciclo medio básico, 56.2 % para la enseñanza secundaria y únicamente 25.2 % para la enseñanza técnica elemental, repartiéndose el resto prácticamente entre las distintas ramas del ciclo medio, pues a la educación superior sólo toca el 2.4 %.

En el cuadro número 29 se registran los antecedentes académicos necesarios para cada uno de los niveles, su carácter y el tipo de formación que en cada caso se obtiene.

CUADRO 29

DIRECCION GENERAL DE ENSEÑANZAS TECNOLOGICAS, INDUSTRIALES Y
COMERCIALES. DESCRIPCION DE LOS NIVELES EDUCATIVOS
(1967-1968)

<i>Niveles educativos</i>	<i>Antecedente académico</i>	<i>Duración de la formación</i>	<i>Tipo de formación obtenida</i>	<i>Carácter del ciclo completo</i>
Enseñanza media				
A. Ciclo básico				
1. Capacitación elemental en CECATI	Primaria	40 semanas	Trabajadores semi-calificados	Terminal
2. Otras capacitaciones elementales	Primaria	1 a 2 años	Trabajadores semicalificados Nivel medio inferior y capacitaciones elementales	Terminal Intermedio
3. Secundaria Técnica	Primaria	3 años		
B. Ciclo superior				
4. Auxiliar de técnico	Secundaria	2 años	Maestros o Técnicos intermedios	Terminal
5. Técnico industrial	Preparatoria	1 año	Técnico medio	Terminal
6. Técnico especializado	Secundaria	3 años	Técnico medio	Terminal
Enseñanza superior				
1. Ingeniería Industrial	Preparatoria	4 años	Técnicos de Nivel Superior	Terminal

En cuanto a la importancia de las distintas especialidades en materia de capacitaciones elementales, y considerando el conjunto, la mayor representación les corresponde a las de tipo industrial, el segundo a las enseñanzas comerciales, el tercero a las artesanías y el resto se reparte en ramas de muy escasa importancia (cuadro número 30). Exceptuando las capacitaciones para el trabajo que adicionalmente se imparten en el nivel secundario, las de carácter propiamente industrial se concentran principalmente en los CECATI, en tanto que en los planteles de ETIC tienen buena representación las especialidades administrativas y comerciales, artesanales y de otro tipo, sin defecto de que incluya algunas semejantes a las de aquellos centros.

Dentro de las circunstancias actuales debería de corresponder a DGETIC un papel preponderante en las enseñanzas cortas de preingreso al trabajo urbano, a nivel nacional. Empero, y aun cuando se han introducido diversas mejoras, la oferta de cursos breves de preingreso al trabajo está, cuantitativa y cualitativamente, muy por debajo de las necesidades.

CUADRO 30

DGETIC: CAPACITACION ELEMENTAL*
 IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS DISTINTAS ESPECIALIDADES
 CON RESPECTO A LA INSCRIPCION TOTAL
 (1967 - 1968)

	<i>Porcentaje con respecto al total</i>		<i>Porcentaje con respecto al total</i>	
Maq. de Comb. Int.	783	2.6	Sastrería	121 0.4
Ajte. de Bco. y Maqs.	3 141	10.6	Sombreros	11 0.0
Mec. Automotriz	1 481	5.0	Alf. Técnica	19 0.1
Mant. Elect. Indus.	162	0.5	Cerámica	227 0.3
Electricidad	3 994	13.5	Cestería	19 0.1
Emb. Mot. Transf.	112	0.4	Tejido Gobelino	26 0.1
Radio T V	964	3.3	Joyería Artística	68 0.2
Elect. Automotriz	227	0.8	Juguetería	16 0.1
Mot. de Gasolina	277	0.9	Muñecos de tela	25 0.1
Mot. Diesel	282	1.0	Oleo Aplicado	86 0.3
Transm. Automática	119	0.4	Orfebrería	19 0.1
Transm. y Susp.	184	0.6	Ornam. floral	130 0.4
Acabado Industr.	73	0.2	Pergamino	35 0.1
Dibujo	1 450	4.9	Pint. en Porcelana	44 0.1
Soldadura y Forja	694	2.3	Pirograbado	228 0.8
Soldadora y Pailería	1 195	4.0	Plast. Art.	15 0.1
Refrig. y Aire Acond.	103	0.3	Repujado en Piel	83 0.3
Inst. Sanit. y gas	55	0.2	Restauración Art.	45 0.2
Inst. Sanitarias	41	0.1	Talla en Madera	70 0.2
Prep. y Cons. P. Alim.	204	0.7	Tejido en Fibras	10 0.0
Industria del Vest.	395	1.3	Vidrio Soplado	22 0.1
Ind. Decorativa	57	0.2	Cortinas y Arm.	15 0.1
Tejido Mel de Pto.	344	1.2	Dorado y Estof.	7 0.0
Tej. en Maq. Familiar	10	0.0	Pant. y Lámparas	24 0.1
Bordado Maq. Familiar	20	0.1	Artes Gráficas	29 0.1
Esmalte a Fuego	24	0.1	Corte y Conf.	3 118 10.5
Estampado	150	0.5	Guantes	52 0.2
Colocación y Acabados	8	0.0	Hilados y Tej.	35 0.1
Ductos y Controles	81	0.3	Cult. de Belleza	273 0.9
Carpintería y Grabados	49	0.2	Aux. Cont.	634 2.1
Dibujo del Mueble	19	0.1	Mecanografía	478 1.6
Tapicería	139	0.5	Taquimecanografía	1 719 5.8
Constr. Metálicas	108	0.4	Secretaria	3 260 11.0
Constr. en Madera	211	0.7	Secret. y Cont.	139 0.5
Constr. Pétreas	4	0.0	Cocina	217 0.7
Mamp. y Coñer Armado	19	0.1	Manualidad Hogar	26 0.1
Pint. Apl. de Decor.	62	0.2		
Lencería	10	0.0	Suma Total	29 616 100.0

* Incluye ETIC Y CECATI.

FUENTE: *Anuario Estadístico*, DGETIC, SEP. 1968.

Por su parte, la Escuela Nacional de Maestros de Capacitación para el Trabajo —ENMACTI—, que dispone de un solo plantel en la ciudad de México, representa un ínfimo de inscripción y difícilmente puede considerarse un instrumento dinámico para la formación de los maestros-instructores indispensables para la expansión

de este nivel y para servir en los planes de adiestramiento en servicio de la empresa privada.

Dada la tendencia actual de ETIC a proyectarse cada vez más hacia la enseñanza secundaria y el tipo de capacitaciones que principalmente atiende, al presente prácticamente la responsabilidad de tan importante aspecto recae sobre los CECATI.

Como se sabe, los CECATI fueron establecidos con un carácter experimental, de modo que si bien estaba prevista su expansión, en virtud de las deficiencias manifestadas en su funcionamiento, el sistema ha permanecido estacionario. Aunque ha sufrido reorganizaciones internas y el número de centros ha mostrado oscilaciones, su cifra no ha excedido la de los 30 centros originalmente creados —10 en agosto de 1963 y 20 un año más tarde.

La construcción, instalación y equipamiento inicial de los centros implicó una inversión de 106,239 millones de pesos. Dicha inversión fue aportada como sigue: Gobierno Federal, 64 millones de pesos; Estados y municipios, 11.8; Departamento del Distrito Federal, 3.8 millones; Congreso de la Unión, 400 mil pesos; sindicatos y particulares, 5 millones; Asociación Filantrópica Mary Street Jenkins, 18 millones de pesos, repartiéndose el resto en otras partidas menores.

Los gastos de operación, que incluyen sueldos, sobresueldos y órdenes de pago para materiales de talleres y oficinas, son hechas en exclusiva por el Gobierno Federal y ascienden a 6.5 millones de pesos al año.⁷¹

Para el año de 1967 el total acumulado de egresados de los centros ascendía a 43,934, y para 1968 —cifra sujeta a corrección—, a 52,374.⁷²

Entre agosto de 1963 y el año de 1969, los CECATI han introducido reformas varias en los planteles de estudio, en los métodos pedagógicos, organizacionales, etcétera. Sin desvirtuar las mejoras que han podido representar muchos de los esfuerzos realizados, puede decirse que los problemas de fondo existentes se presentan como graves obstáculos para una acción verdaderamente efectiva del sistema.

Los objetivos y características del adiestramiento que se está impartiendo, han sido definidos recientemente en los siguientes términos: "1) formar hombres que sepan trabajar y se adapten

⁷¹ *Boletín de Información* núm. 25. Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial, DGET, junio de 1969, pp. 6-7.

⁷² Informe CECATI, enero de 1969 (documento interno).

fácil y convenientemente al medio social; 2) corregir deficiencias prácticas, añadir conocimientos teóricos y actualizar técnicas; 3) la enseñanza es eminentemente práctica; 4) consiste en conocimientos básicos sobre materiales, herramientas, máquinas, mediciones técnicas de trabajo, aritmética, dibujo y seguridad; 5) fomento de cualidades morales como: puntualidad, limpieza, orden, respeto a cosas y a personas, ética profesional, etcétera.⁷³

De acuerdo con los últimos datos disponibles, tres de los centros son unitarios, o sea, dedicados a una sola especialidad: automotriz, construcción civil y artesanías, respectivamente. Los restantes comprenden varias especialidades. De la suma total de centros, ocho se encuentran en el Distrito Federal y 22 en distintas entidades federativas.⁷⁴

El adiestramiento está siendo efectuado dentro de la orientación técnico-pedagógica conocida como enseñanza productiva o con sentido económico, cuyo lema es "Enseñar Haciendo". Sobre la base de que a un cierto nivel de capacitación es preciso aplicar los conocimientos a la producción de bienes y servicios, se está atendiendo a la fabricación de herramientas, máquinas, muebles, ropa, etcétera, así como a la prestación de servicios. Dicha producción tiene, por otro lado, un sentido de servicio a la comunidad, pues está destinada a satisfacer necesidades del lugar donde opera el centro o poblaciones vecinas, así como de los educandos, de los propios centros, o de otros planteles de la SEP.

Entre otras cosas, este procedimiento tiende a superar los ejercicios rutinarios y tediosos, sustituyéndolos por planes de producción en los cuales las distintas especialidades pueden ser coordinadas como si fueran los talleres de una fábrica.

Desde un punto de vista práctico se estima que la expansión de este método puede llegar a representar una recuperación parcial de las inversiones, a través de los productos que son absorbidos por la SEP.⁷⁵

Como se especifica en el cuadro número 31, el adiestramiento se divide en tres grandes ramas: a) capacitación formativa para jóvenes y adultos que requieren aprender un oficio; b) capacitación formativa complementaria, para trabajadores interesados en au-

⁷³ *Boletín de Información*, núm. 25, CECATI, p. 7.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 6.

⁷⁵ Entre 1967 y 1968 se fabricaron 114 taladros eléctricos de 13 mm., 359 tornillos de banco, 1,000 granetes, 300 mesas de dibujo, 1,000 compases, 150 mesabancos para escuelas, etcétera, que en su mayor proporción fueron utilizados por los propios CECATI.

mentar sus conocimientos; y c) capacitación formativa acelerada eventual, tanto para jóvenes como para adultos.

Las dos primeras ramas constituyen las actividades normales y permanentes de los CECATI. La tercera es de carácter eventual, y sólo se lleva a efecto mediante celebración de convenios con empresarios e industriales que soliciten la capacitación para trabajadores en servicio, o para determinados tipos de trabajo que se interesan en contratar. Este servicio, del cual todavía hay muy pocas experiencias, está referido a ocupaciones específicas que demandan prácticas que no exigen mucha profundización.

Las especialidades impartidas y las cifras de inscripción escolar en 1967-1968, se indican en el cuadro número 32. Las que registran una mayor inscripción, son especialmente aquellas que resultan aplicables a la industria en general, así, electricidad con 18.5%, ajuste de Banco y Máquinas Herramientas, con 17%; Dibujo Industrial, con 9% etcétera. Los resultados a fin de cursos pueden observarse en el cuadro número 33 que muestra, con respecto a los datos disponibles, una deserción de 40%.

Los problemas del sistema son señalados por las propias autoridades educativas. Así, en el Informe sobre el Funcionamiento de los CECATI, rendido por el subdirector de los mismos en enero de 1969, se señala que de los 30 centros, únicamente 13 cumplen la función para la que fueron establecidos, 7, sin ser satisfactorias muestran mejoría en sus actividades y los 10 restantes requieren ser transformados o cambiados a otras localidades. De los 43,394 egresados de todos los centros hasta 1967, únicamente 19,584, o sea el 44.6% trabajan en la especialidad. En 12 de los centros no funciona el Comité Asesor y en los 13 restantes, funciona con un solo representante (cuadro número 34).

Es evidente que los 30 CECATI son insuficientes para absorber a toda la población que representa demanda potencial de capacitaciones cortas de preingreso al trabajo. Pero el problema radica en determinar las causas de los precarios resultados obtenidos en esta etapa experimental, pues al crearse no se pensó en la satisfacción inmediata de todas las necesidades, sino en la iniciación de un sistema que de ser eficaz, iría expansionándose paulatinamente.

Por lo pronto es muy significativo observar que disponiendo dichos planteles de un cupo máximo de 21,760 educandos,⁷⁶ lo

⁷⁶ Arturo Ortiz Wadgyar, *Los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial en México. Evaluación y análisis del periodo (1963-66)*, ENE, México, 1967 (tesis profesional).

CUADRO 31

CENTROS DE CAPACITACION PARA EL TRABAJO INDUSTRIAL. CARACTERISTICAS DE ADIESTRAMIENTO

Modo de formación	Dedicado a:	Objeto	Requisitos	Horario	Duración	Lugar
Capacitación formativa horas	Jóvenes o adultos que necesitan adiestramiento en un oficio	Formar hombres que sepan trabajar y se adapten fácil y convenientemente al medio social	<p><i>Habilidad manual</i> Práctica en las operaciones básicas que requiere un oficio</p> <p><i>Conocimientos técnicos</i> Los fundamentales de tecnología para que tengan noción de lo que hacen, e incluye materiales, herramientas, máquinas, su manejo, mediciones, etc.</p> <p><i>Conocimientos adicionales</i> Los necesarios de matemáticas, dibujo, lenguaje, relaciones humanas, etc. fomentando cualidades de orden moral como: Disciplina, puntualidad, honestidad, respeto a cosas y personas, ética profesional, seguridad, etc.</p>	Certificados de: Edad hasta 45 años. Estudios: primaria, conducta, salud, cartilla, S.M.N. (copias fotostáticas)	Matutino de 8 a 14 horas vesperdino de 15 a 19	40 semanas
Capacitación formativa complementaria	Trabajadores que deben aumentar sus conocimientos	Corregir deficiencias prácticas, añadir conocimientos teóricos y actualizar técnicas	<p><i>Habilidad manual</i> Práctica en las operaciones básicas que requiere un oficio</p> <p><i>Conocimientos técnicos</i> Los fundamentales de tecnología para que tengan noción de lo que hacen, e incluye materiales, herramientas, máquinas, su manejo, mediciones, etc.</p> <p><i>Conocimientos adicionales</i> Los necesarios de matemáticas, dibujo, lenguaje, relaciones humanas, etc. fomentando cualidades de orden moral como: Disciplina, puntualidad, honestidad, respeto a cosas y personas, ética profesional, seguridad, etc.</p>	nocturno de 18 a 21 horas	12 a 20 semanas	Talleres y aulas de CECATI.
Capacitación formativa acelerada eventual	Jóvenes o adultos	Adiestrar en algunas ocupaciones muy específicas que no requieren un aprendizaje de tipo tradicional y demandan períodos cortos de tiempo	Ocupaciones que requieren cierta técnica y cuidado, pero pocas operaciones simples y rutinarias	Convenio con industriales, programas, materiales, tecnología	15 a 21 horas,	12 a 20 semanas

“ENSEÑAR HACIENDO COSAS UTILES CON SENTIDO SOCIAL”

FUENTE: *Boletín de Información* núm. 25, CECATI, DGETIC, junio, 1969.

CUADRO 32

CENTROS DE CAPACITACION PARA EL TRABAJO INDUSTRIAL (CECATI)
 POR INSCRIPCION ESCOLAR EN CADA ESPECIALIDAD.
 (1967)

Centros	Inscripción"	Escolar	Abs.	%
No. 28		Aguas calientes, Agr.	X	
No. 21		Méxicall, B.C.	X	
No. 9		Monclova, Coah.	X	
No. 19		Cd. Juárez, Chin.	X	
No. 1		Distrito Federal	X	
No. 2		Distrito Federal	X	
No. 3		Distrito Federal	X	
No. 4		Distrito Federal	X	
No. 11		Distrito Federal	X	
No. 12		Distrito Federal	X	
No. 13		Distrito Federal	X	
No. 14		Distrito Federal	X	
No. 20		Gómez Palacio, Dgo.	X	
No. 5		León, Gro.	X	
No. 15		Guadalajara, Jal.	X	
No. 16		Guadalajara, Jal.	X	
No. 22		Za Piedad, Mich.	X	
No. 10		Monterrey, N. L.	X	
No. 8		Puebla, Pue.	X	
No. 18		Puebla, Pue.	X	
No. 17		Queretaro, Qro.	X	
No. 27		San Luis Potosí, S.L.P.	X	
No. 26		Mazatlán, Sin.	X	
No. 23		Guaymas, Son.	X	
No. 25		Matamoros, Tams.	X	
No. 24		Tampico, Tams.	X	
No. 29		Apizaco, Talx.	X	
No. 6		Minatitlán, Ver.	X	
No. 30		Merida, Yuc.	X	
			511	3.69
			2 565	18.52
			1 248	9.01
			73	0.53
			112	0.81
			162	1.17
			2 359	17.03

Máquinas de Comb. Int.
 Electricidad
 Div. Industrial
 Acabado Industrial
 Emb. Mot. Transf.
 Mant. Elect. Ind.
 Ajuste Bco. y Maq. Hst.
 Colocación, Acabado

Especialidad

que implicaría en cinco años una cifra acumulada de más de 100,000 egresados, únicamente ha capacitado en dicho periodo a un número de personas equivalente al 50 % de sus posibilidades óptimas.⁷⁷ Aparte de que, como ya se dijo, menos de la mitad de los egresados se encuentra trabajando en su especialidad.

CUADRO 33

CENTROS DE CAPACITACION PARA EL TRABAJO INDUSTRIAL:
RESULTADO A FIN DE CURSOS
(1967-1968)

<i>Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial</i>	<i>Inscripción</i>		<i>Bajas</i>		<i>Egresados</i>	
	<i>Absoluto</i>	<i>%</i>	<i>Absoluto</i>	<i>%</i>	<i>Absoluto</i>	<i>%</i>
Sumas	13 850	100.0	4 932	35.5	8 331	60.2
1. (sin dato)	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
2. D. F.	424	100.0	168	39.6	256	60.4
3. D. F.	747	100.0	187	25.0	560	75.0
4. D. F.	838	100.0	526	62.8	312	37.2
5. León, Gto.	245	100.0	122	49.8	123	50.2
6. Minatitlán, Ver.	341	100.0	134	39.3	207	60.7
7. Guadalajara, Jal.	527	100.0	230	43.6	297	56.4
8. Puebla, Pue.	452	100.0	208	46.0	244	54.0
9. Monclova, Coah.	495	100.0	152	30.7	343	69.3
10. Moterrey, N. L.	686	100.0	230	33.5	456	66.5
11. D. F.	448	100.0	202	45.1	246	54.9
12. D. F.	461	100.0	42	9.1	419	90.0
13. D. F.	580	100.0	163	28.1	417	71.9
14. D. F.	628	100.0	—	—	628	100.0
15. Guadalajara, Jal.	369	100.0	191	51.8	178	48.2
16. Guadalajara, Jal.	401	100.0	179	44.6	222	55.4
17. Querétaro, Qro.	364	100.0	147	40.4	217	59.6
18. Puebla, Pue.	296	100.0	21	7.1	275	92.9
19. Cd. Juárez, Chih.	658	100.0	345	52.4	313	47.6
20. Gómez Palacio, Dgo.	670	100.0	287	42.8	383	57.2
21. Mexicali, B. C.	565	100.0	225	39.8	340	60.2
22. Puebla, Pue.	235	100.0	100	42.6	135	57.4
23. Guaymas, Son.	572	100.0	324	56.6	248	43.4
24. Tampico, Tamps.	510	100.0	171	33.5	339	66.5
25. Matamoros, Tamps.	210	100.0	67	31.9	143	68.1
26. Mazatlán, Sin.	367	100.0	100	27.2	267	72.8
27. Aguascalientes, Ags.	295	100.0	79	26.8	216	73.2
28. Apizaco, Tlax.	319	100.0	87	27.3	232	72.7
29. Mérida, Yuc.	551	100.0	236	42.8	315	57.2
No Considerados.	596	100.0	—	—	—	—

FUENTE: *Anuario Estadístico 1968*, DGETIC, SEP, pp. 279-284.

⁷⁷En éste, como en otros casos, nos referimos al sistema en su conjunto, pues considerando los centros en particular, algunos de ellos están trabajando al óptimo e incluso requieren ser ampliados para satisfacer la demanda de inscripciones.

CUADRO 34

EVALUACION DE LA EFICIENCIA DE LOS CENTROS DE CAPACITACION PARA EL TRABAJO INDUSTRIAL, POR NUMERO DE EGRESADOS QUE TRABAJAN EN LA ESPECIALIDAD (1967-68)

Zona	Generaciones	Egresandos Egresados	%	Trabajan en la especialidad	%	Comité asesor	Observaciones
Total		43 934	100.0	19 584	100.0		
1. Urb. Ind. D. F.	5	3 381	7.69	3 040	15.52	Funciona	Satisfactorio. Demanda más Cap.
2. Residencial D. F.	7	2 072	4.72	1 580	8.06	Funciona	Satisfactorio. Demanda más Cap.
3. Urb. Ind. D. F.	7	3 760	8.56	3 380	17.26	Funciona	Satisfactorio. Demanda más Cap.
4. Urb. Ind. D. F.	7	2 904	6.61	2 904	14.83	Funciona	Satisfactorio. Demanda más Cap.
5. Ind. Esp. León, Gto.	5	1 220	2.78	640	3.26	No funciona	No satisface, la ind. tipo fam.
6. Ind. Esp. Minatitlán, Ver.	7	1 224	2.78	Sin noticias		No funciona	No satisface, como CECATI
7. Urb. Ind. Guadalajara, Jal.	6	1 553	3.53	1 245	6.35	Funciona	Mejorado
8. Urb. Ind. Puebla, Pue.	6	1 475	3.36	885	4.52	Funciona	Mejorado
9. Urb. Ind. Monclova, Coah.	5	1 800	4.10	—	—	Funciona	No satisface, como CECATI
10. Urb. Ind. Monterrey, N.L.	9	2 515	5.72	—	—	Funciona	Mejora
11. Urb. Ind. D. F.	4	916	2.08			No funciona	No satisface, como CECATI
12. Urb. Ind. D. F.	4	580	1.32			No funciona	Mejorando
13. Residencial	4	1 714	3.90	1 290	6.58	Funciona	Satisfactorio
14. Urbana D. F.	3	1 581	3.60			No funciona	La índole de los que se dedican a este oficio impide ocupar datos
15. Urbana, Guadalajara, Jal.	5	970	2.21			No funciona	La índole de los que se dedican a este oficio impide ocupar datos
16. Urbana, Guadalajara, Jal.	5	1 331	3.03	900	4.59	Funciona	Mejorado
17. Urb. Ind. Querétaro, Qro.	5	904	2.06	904	4.61	Funciona	Satisfactorio
18. Urb. Ind. Puebla, Pue.	5	1 469	3.34			No funciona	Mejorado
19. Urbana. Cd. Juárez, Chih.	4	1 987	4.52	500	2.55	Funciona	No satisface, como CECATI
20. Urbana, Monclova, Coah.	s/d						
21. Urbana. Mexicali, B.C.	4	1 856	4.22	1 856	9.47	Funciona	Satisfactorio
22. Urbana. La Piedad, Mich.	4	555	1.26			No funciona	No satisface, como CECATI
23. Urbana. Guaymas, Son.	5	903	1.06	180	0.92	No funciona	No satisface, como CECATI
24. Urbana. Tampico, Tamp.	4	1 463	3.33	290	1.48	Funciona	
25. Urbana. Matamoros, Tamp.							Esc. CECATI desde Sept. 1967
26. Urbana. Mazatlán, Sin.	4	1 216	2.77			Funciona	No satisface como CECATI
27. Urbana. San Luis Potosí, S.L.P.	4	1 405	3.33			Funciona	No satisface, como CECATI
28. Urbana. Aguascalientes, Ags.	3	608	1.38			No funciona	No satisface, como CECATI
29. Urbana. Apizaco, Tlax.	2	657	1.50			No funciona	Mejorado
30. Urbana. Mérida, Yuc.	1	222	0.50			No funciona	Esc. CECATI desde este año
31. Otros		1 633	3.74				

FUENTE: Informe sobre el funcionamiento de los CECATI, enero 1969 (documento interno).

Considerando el monto acumulado de los gastos corrientes promedio de los centros —6.5 millones de pesos anuales—, tenemos un total de 32.5 millones en el quinquenio. Dicha cifra, dividida entre los 52,374 egresados para 1968, nos da un indicador grueso sobre el costo por egresado, a saber, 6,205 pesos, cifra similar al costo por egresado del nivel secundario y de algunas carreras universitarias.⁷⁸

Esto constituye una incongruencia con uno de los propósitos iniciales de los centros, que es el de ofrecer capacitación a los alumnos que no ingresan a la secundaria por falta de cupo en dicho nivel, pues de no significar ahorro de recursos, resulta preferible ensanchar la oportunidad educativa en el mismo. Ello, en atención al significado que en el desarrollo de los recursos humanos tiene extender la educación general por encima de los requisitos directos para el trabajo.

Empero, la capacitación elemental no puede juzgarse únicamente desde el punto de vista anterior, pues hay numerosos jóvenes que no constituyen una demanda potencial insatisfecha de enseñanza secundaria, sino que son demandantes específicos de esta clase de formación. Esto no desvirtúa, con todo, la elevación del costo por alumno derivada del desaprovechamiento de parte de las instalaciones, de los índices de deserción, del sostenimiento de especialidades de ínfima demanda, etcétera. Aunque sin perder de vista que tales capacitaciones siempre implican gastos adicionales en costos de los materiales utilizados.

Desde el principio, este proyecto adoleció de una falta de planeación suficiente en que se contemplaran en forma objetiva y completa todos los problemas implicados en su desarrollo. Su establecimiento, sin realizar estudios previos satisfactorios, derivó en pequeños y grandes problemas que han obstaculizado su funcionamiento.

Así, la inadecuada distribución geográfica, e incluso su inconveniente ubicación domiciliaria, comprendiendo en ésta la falta de facilidades de transportes. Las carencias de maestros-instructores competentes ha sido un grave problema al que se ha intentado hacer frente a través de la Escuela Nacional de Maestros de Capacitación a que ya se hizo alusión, etcétera.

Uno de los defectos básicos del sistema ha sido su rigidez. Rigi-

⁷⁸ Esta cifra constituye una estimación gruesa con base a los datos presentados en el ya citado Informe núm. 25, CECATI y el Informe sobre el funcionamiento de los CECATI de enero de 1969.

CUADRO 36

IMSS.: CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO PARA EL TRABAJO, EGRESADOS EN 1968

Especialidades	Lugares																				Total	%		
	Acapulco, Gro.	Aguascalientes, Ags.	Cd. del Carmen, Camp.	Centro Hidalgo	Unidad Cuahuatémoc.	Jalapa, Ver.	Unidad Independencia.	León, Gto.	Monterrey, N.L.	Unidad Morelos.	Centro Topacio.	Unidad Sta. Fe.	Tepic, Nay.	Zacatecas, Zac.	Toluca, Méx.	Cadereyta, J.N.L.	Cd. Guzmán, Jal.	Lagos de Moreno, Jal.	Linares, N.L.	Monterrey, N.L.			Sabinas Hidalgo, N.L.	
Total	377	119	60	30	992	97	177	409	675	1422	432	75	45	57	25	47	51	69	30	76	81	5 364	100.0	
Mecánica Autom. (Motores)								62	62														124	2.3
Mecánica Autom. (Sistema Eléctrico)								94	59														153	2.9
Mecánica Autom. (Susp. trans-frenos)								109	96														205	3.8
Mecánica General																							31	0.6
Radio Reparación		39								87			29										155	2.9
Electricidad Industrial			32		62	68		64	60	98			16	6									406	7.6
Reparación Ajuste y Mant. Maq. Cons.											55												55	1.0
Troqueles y Moldos					49				59														108	2.0
Modelado y Moldes																							53	1.0
Castota Industrial		40					53																417	7.8
Carpintería					44					45	377												89	1.7
Instalaciones Sanitarias y de Gas		27																					27	0.5
Soldaduras			28		85	29		36	150	61				38									427	8.0
Torno y Fresa					61			44	73	108													286	5.3
Tec. para Indus. Construcción									54														54	1.0
Artesanías en Metal								4															4	0.1
Artesanías en vidrio								13															13	0.2
Artesanías en papel								13															13	0.2
Artesanías múltiples																							30	0.6
Cerámica																							79	1.5
Dibujo Mecánico					63				62	92													217	4.0
Diseño de herramientas					12																		12	0.2
Tallado de Madera																							13	0.2
Tapicería							13																64	1.2
Dibujo Arquitectónico		13			9					42													71	1.3
Talleres Múltiples					71																		64	1.2
Instrucción al trabajador					14											47	51	69	30	76	81		354	6.6
Dibujo Comercial				30																			14	0.3
Almacenista					35																		30	0.6
Ayudante de Bar	58																						35	0.7
Ayudante de Cocina	17																						58	1.1
Ayudante de Comedor	83																						17	0.3
Camarista	14																						83	1.5
Operadora Telefónica	71																						14	0.3
Personal Uniformado de Hoteles	49																						71	1.3
Recepción y Caja de Hoteles	85																						49	0.9
Recepcionistas Empresariales					171					88													85	1.6
Reparación máquinas de oficina												45											259	4.8
Técnicas de la Supervisión (a.b.)					211					95					25								45	0.8
Técnicas de crítica										57													331	6.2
Técnicas de la Enseñanza										13													57	1.1
Tele-secundarias					47					636													13	0.2
Instrumentación					58																		683	12.7
																							58	1.1

FUENTE: Jefatura de Adiestramiento y Capacitación para el Trabajo. IMSS.

dez en cuanto a su integración por una red de centros establecidos en determinadas localidades y a la falta de instrumentos o unidades móviles, para ir temporalmente a los lugares donde se presentan necesidades concretas de capacitación. Rigidez en cuanto a sus programas de estudio orientados hacia una gran variedad de especialidades. Rigidez en cuanto a la secuencia en que los programas de cada especialidad han sido aplicados. Y también, en lo que hace a la concentración de la enseñanza en talleres propios, sin la adecuada vinculación directa con las empresas.

En general los programas por especialidades ofrecen inconvenientes. Exigen, por una parte, estudios permanentes sobre las tendencias del mercado de trabajo local, a fin de adecuar a ellos los correspondientes programas. En atención a los cambios introducidos por el proceso de desarrollo, contribuye poco a aumentar la flexibilidad ocupacional, al contrario de lo que ocurre con las formaciones de tipo polivalente o en unidades que registran familias de ocupaciones afines. Asimismo, el sistema de especialidades dispersa los recursos de equipo, materiales y personal docente que en otra forma podrían utilizarse óptimamente.

A dicho problema se aunó el de falta de flexibilidad de los programas mismos. Según el procedimiento establecido inicialmente, para capacitarse en una especialidad había que seguirla linealmente de principio a fin, aun cuando el educando solamente requiera, por su experiencia ocupacional o conocimientos, participar sólo en una etapa de ella. También quien habiendo adquirido una especialidad, deseaba capacitarse en otra, debía inscribirse en el curso completo aunque esto implicara la repetición de cuestiones aprendidas en el anterior. Aunque algunos de estos aspectos han sido o están siendo superados, han figurado entre las causas de la escasa eficiencia de los CECATI.⁷⁹

Desde otro ángulo, un sistema rígido de centros en cuyas instalaciones se realiza en exclusiva el adiestramiento adolece de limitaciones, ya que difícilmente pueden trasladarse a sus talleres las condiciones de una empresa moderna. Ciertamente que los CECATI no han tenido la pretensión de formar mano de obra calificada y altamente calificada, pero aun así, han operado en muchos casos con equipo insuficiente. Si determinadas ocupaciones implican

⁷⁹ Cabe mencionar, también, la falta de procedimientos adecuados para hacer frente a la heterogeneidad de los grupos a adiestrarse, tanto en la edad como en el nivel de escolaridad y experiencia ocupacional, lo que implica, entre otras cosas, distribuciones diferentes en las horas destinadas al taller o a la tecnología y que constituyen el contenido básico de esta clase de enseñanzas.

prácticas con equipo y maquinaria de elevado costo que solamente pueden realizarse en las empresas mismas, las que no caen en este caso, requieren cuando menos del equipo moderno adecuado. Al respecto en algunos CECATI se ha trabajado con equipo obsoleto constituido por donaciones de empresarios que han modernizado sus instalaciones.

Difícilmente puede aspirarse en tales circunstancias a satisfacer las necesidades de mano de obra de cierta calificación para la industria moderna, pues cuando más se logrará la formación de personal para pequeños talleres de artesanía industrial, de servicios, etcétera.

Dicho entre paréntesis, esto último no es una crítica en sentido absoluto. En nuestra economía tienen una representación importante la pequeña industria y la industria familiar, que junto con una serie de actividades artesanales de carácter utilitario o artístico, constituyen una demanda de mano de obra de cierta calidad.

Los trabajos de instalación, reparación y montaje efectuados por electricistas, obreros automotrices, plomeros, relojeros, carpinteros, etcétera, ya sea a destajo o por cuenta propia y/o en pequeños talleres, así como los pequeños establecimientos de servicios y la producción artesanal decorativa y artística, implican una demanda no desdeñable de determinadas capacitaciones. Y si bien aun en los países que cuentan con economías modernas subsisten áreas a veces bastante considerables reservadas a estas actividades, en los países en proceso de desarrollo tienen una especial misión que cumplir en cuanto que en ciertas fases brindan empleo, con bajas inversiones, a una abundante proporción de mano de obra. Con todo, en un sistema como el que examinamos, sólo una parte de los esfuerzos debe estar orientado en tal sentido, ya que las necesidades de capacitación para la actividad industrial moderna deben ser colocadas en un primer plano.

El renglón concerniente a las vinculaciones institucionales con otros organismos públicos y privados, y en particular con las empresas y las organizaciones de trabajadores, fue otro de los supuestos fundamentales en que se apoyaba la eficacia del sistema, el cual se vio quebrantado al fallar, cuando menos al nivel previsto, la actuación del Consejo Nacional de Fomento de los Recursos Humanos para la Industria y otros canales institucionales.

Como se recordará, por acuerdo de dicho Consejo, adoptado el 6 de abril de 1964, se decidió constituir en cada centro un comité asesor integrado por el director del centro, tres representantes obreros y tres patronales, respectivamente. Organos que estaban

destinados a asegurar la colaboración y el interés de estos sectores, para lograr una mejor adecuación de los programas a la realidad, la paulatina superación de las actividades de los centros, y la más fácil colocación de los egresados en actividades propias de su especialidad. Pero en general estos comités asesores no han funcionado, o en lo común lo han hecho por debajo de la misión que tienen confiada.

Los organismos sindicales en muchas ocasiones obstaculizan el ingreso al trabajo de los jóvenes capacitados, imponiendo, de acuerdo con las prerrogativas que les otorga la ley, sus propios candidatos que en lo general son hijos o familiares de sus afiliados.

Sobre este particular las autoridades del sistema han hecho sugerencias para que se promuevan reformas legislativas que obliguen a las industrias a aceptar en los contratos de aprendizaje, a los egresados de 14 y 16 años, mediante la constancia de la SEP de que éstos tienen las habilidades y características requeridas. Se estima que los problemas que plantea al empresario la Ley Federal del Trabajo, para la contratación de menores —autorización del padre o tutor, vigilancia de la Secretaría de Trabajo, etcétera—, podrían ser salvadas, para el caso específico de los capacitados, a través de una autorización o respaldo de CECATI, pues dichos procedimientos y trámites inducen a los empleadores a preferir personas de mayor edad. Aunque esto, sin defecto de que en general se estableciera legalmente la canalización de los egresados de otras edades hacia las fuentes de ocupación.

Originalmente, a fin de servir a los egresados de primaria que no podían continuar estudiando, la inscripción estaba abierta para los muchachos de trece años. Pero en virtud de los problemas que se presentaron por la limitación que establece la Ley Federal del Trabajo para la contratación de menores, esta edad se ha corrido a los 15 años, pero ello no borra el problema real de que muchos niños tengan que incorporarse al mercado de trabajo antes de los 16 años.

Entre las posibilidades que a nivel extraoficial se plantean para expansionar los CECATI, figura una posible reforma al artículo 23, fracción VIII de la Ley Federal del Trabajo, en el sentido de que las Escuelas Artículo 123, en los casos posibles, sean dotadas también como planteles que impartan capacitaciones de preingreso al trabajo. Asimismo se estudia la posibilidad de que el mayor número posible de escuelas secundarias funcionen en los turnos disponibles, como centros de capacitación.

Las experiencias recogidas en años anteriores se han capitalizado

en diversas formas que han dado una mayor flexibilidad y funcionalidad a los centros. Pero sin negar que los esfuerzos realizados impliquen mejorías, es de estimar que existen problemas importantes que deben ser resueltos si es que se quiere llevar a cabo un verdadero programa de capacitación a nivel nacional, que satisfaga cuantitativa y cualitativamente la demanda potencial de capacitaciones cortas. La contracara de esto es, naturalmente, la correlativa satisfacción de las necesidades que plantea la economía de acuerdo con su grado de desarrollo.

Esto exige, aparte de los requisitos técnicos y pedagógicos de los programas, y de los recursos pecuniarios, humanos, etcétera, necesarios para su expansión, el establecimiento de bases jurídicas que garanticen la permanencia y éxito de sus acciones. Es necesario delimitar legalmente y en forma precisa las responsabilidades de los sectores implicados, de modo que a diferencia del caso que acabamos de examinar, su cumplimiento no se quede sujeto a la buena voluntad de los supuestos participantes.

B. Centros de Adiestramiento Técnico y Capacitación para el Trabajo, del Instituto Mexicano del Seguro Social

En la política de promoción de programas sociales y económicos es muy importante el papel que la seguridad social representa para el desarrollo de los recursos humanos. En los últimos años existe un pleno reconocimiento de que las características de la población entre las que figura la salud, la nutrición, el bienestar y la educación, tienen una relación directa con el crecimiento económico.

En México la seguridad social está básicamente a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que en conjunto agrupan el mayor contingente de población amparada: 22.3 % de ella en 1969. Añadiendo otros sistemas menores como la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México y las Fuerzas Armadas, para dicho año la correspondiente cifra alcanza alrededor del 25 % de la población total del país.

Considerando al IMSS y al ISSSTE conjuntamente, cabe incluir los siguientes datos que ilustran el desarrollo de la seguridad social en nuestro medio.

CUADRO 35

MEXICO: ALGUNAS CARACTERISTICAS DE
LA SEGURIDAD SOCIAL: IMSS E ISSSTE
(1969)

Población	
I Total en el país	46 773 000
II Económicamente activa	15 678 000
III Protegida por la seguridad social	10 418 690
IV % de III con respecto a I	22.3
V % de III con respecto a II	21.3
Recursos materiales para la asistencia médica, Unidades directas	
Hospitales	342
Clínicas	360
Puestos de fábrica	218
Puestos de enfermería	87
Consultorio	441
Unidades controladas	217
Total	1 665
Camas	
Directas	16 210
Controladas	3 040
Total	19 250
Fuerza de trabajo para la asistencia médica	
Médicos	13 745
Enfermería	18 755
Personal técnico	4 296
Personal administrativo	2 123
Total de plazas ocupadas	58 120
Consultas externas por año	40 787 513
Ingresos anuales a Hospitalización	841 618
Número anual de nacimientos	341 504
Intervenciones quirúrgicas en el año	314 448
Recetas y medicamentos	
Número de recetas surtidas en el año	34 704 385
Número de medicamentos (anual)	84 962 834
Costo de los medicamentos en el año	891 000 000
Número anual de análisis clínicos	13 949 075
Estudios radiológicos en el año	1 605 683
Subsidios (protección al salario) en el año	13 478 284
Monto de lo pagado en el año	387 832 132
Prestaciones sociales	
Unidades habitación	43
Departamentos	13 905
Casas	6 272
Habitaciones	108 911
Centros de bienestar familiar	102
Centros de adiestramiento técnico y capacitación para el trabajo	20
Centros vacacionales	1
Hoteles	2

FUENTE: Gastón Novelo, "Recursos Humanos y Seguridad Social", Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Planificación, 1970, pp.4-7.

Según datos de la misma fuente, el IMSS opera, desde el punto de vista geográfico, en el 22 % del total de los municipios del país. En 85.4 % de los municipios con más de 30,000 habitantes y en el 100 % de los que tienen más de 100,000.

El IMSS otorga prestaciones médicas y económicas, y desde años recientes, prestaciones sociales.

Los programas de prestaciones sociales, que aún se encuentran en una etapa preliminar de desarrollo, comprenden dos grandes ramas: I. Bienestar social, que abarca promoción y difusión de la seguridad social; organización y desarrollo de la comunidad para el bienestar familiar; actividades artísticas y culturales; psicología social aplicada; orientación cívica y ciudadana; fomento del cooperativismo; recreación y utilización del tiempo libre; deportes y educación física; orientación en cuestiones nutricionales y educación sanitaria. II. Adiestramiento técnico y capacitaciones para el trabajo, cuyos objetivos son preparar la mano de obra calificada que demandan los trabajadores y coadyuvar, por estos medios, a combatir el desempleo y subempleo y lograr su incorporación al régimen de seguridad social.⁸⁰

Estos servicios están a cargo de la Jefatura de Servicios y Prestaciones Sociales. Las unidades a través de las que actúa son los Centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar; los Centros de Adiestramiento Técnico y Capacitación para el Trabajo; los Centros de Extensión y Brigadas; Centros Vacacionales; y Unidades Habitacionales.

Las tareas de los Centros de Seguridad para el Bienestar Familiar constan de seis renglones principales:⁸¹ 1) bienestar familiar; 2) actividades médicas y de educación sanitaria; 3) actividades culturales y artísticas; 4) actividades deportivas diversas; 5) servicios a la comunidad; 6) servicios varios.

La mayor parte de estos servicios caen dentro del área de los requisitos indirectos para el desarrollo de los recursos humanos a que se hizo alusión en el apartado II, particularmente por lo que atañe a la creación de una infraestructura doméstica acorde a las condiciones del mundo moderno. El ajuste del medio familiar a las transformaciones que produce el desenvolvimiento económico, tiene profundas implicaciones en el mismo. Son de gran interés las enseñanzas concretas para la mejoría del hogar, para adquirir habilidades prácticas que permitan recursos adicionales al presupuesto

⁸⁰ *Prestaciones sociales* (folleto), IMSS, México, octubre de 1968.

⁸¹ *Ibidem.*

familiar, para el uso del ocio o para la generalización de prácticas higiénicas y nutricionales, etcétera. Pero además, es posible por estos medios, proveer al desarrollo e integración de la comunidad y a la adopción de actitudes y motivaciones de gran proyección social, que aparte de contribuir a acrecentar el bienestar, tienden a apuntalar directa o indirectamente el proceso de desarrollo económico.

Lamentablemente, puesto que dichas prestaciones se han empezado a atender hace poco, la población cubierta representa una minoría. Para el año de 1968 estos servicios, considerados en conjunto, beneficiaban solamente a menos de 300,000 personas entre asegurados, derechohabientes y otros individuos que viven o trabajan en la zona de influencia de las unidades de operación.⁸²

Un caso especial en el conjunto son los Centros de Adiestramiento Técnico y Capacitación para el Trabajo, que aunque constituyen una rama de las prestaciones sociales, tienen un sentido diferente a los renglones que antes hemos mencionado, ya que están encaminados directamente al desarrollo de los recursos humanos para la actividad productiva.

Sin embargo, de acuerdo con el rubro en que se ubican, la capacitación tiene una orientación predominantemente social, pues el principal interés es adiestrar rápidamente a desempleados y subempleados para que se incorporen al trabajo y que por ende ingresen al IMSS.

Hasta hace poco, las labores de adiestramiento dependían directamente de la Jefatura del Departamento de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo, perteneciente a su vez, a la Dirección de Prestaciones Sociales. En la actualidad, cada centro de capacitación en el interior del país, está bajo la dependencia de los delegados del IMSS.

Tanto el departamento antes mencionado como los centros de capacitación de las delegaciones, se componen de una jefatura y tres secciones: administrativa, técnica y de promoción. Los centros disponen de consejos consultivos en que están representados los patrones, los trabajadores y el propio IMSS. Su cometido es adecuar los programas de capacitación a las necesidades del lugar donde se aplican y proveer a la colocación de los egresados. La Dirección de Prestaciones Sociales coordina y sanciona los planes de trabajo y los programas preparados en los distintos órganos del sistema. Se acaba de establecer la Delegación del Valle de México,

⁸² *Ibidem*, p 20.

con sede en el Distrito Federal, a cuyo cargo quedarán las labores de adiestramiento en el área.

Las enseñanzas que imparten se dividen en cuatro ramas: *a*) adiestramiento técnico; *b*) adiestramiento en actividades de servicio; *c*) artesanal; *d*) cuadros intermedios, en coordinación con los sectores obrero y patronal.

Las especialidades que se incluyen en *a*), *b*) y *c*), respectivamente, están sujetas a cierta variación a fin de adaptarlas a las cambiantes necesidades. Los cuadros intermedios incluyen técnicas de supervisión industrial, planeación y control de producción, control de calidad y adiestramiento personal.

El número de centros de adiestramiento y capacitación tampoco es fijo. Así, en 1965, había 24; en 1966, 28; y en 1968 y 1969, 21 y 20, respectivamente. Oscilaciones que obedecen al planteamiento de necesidades concretas y a que el sistema está en proceso de formación.

De 1965 a 1968, inclusive, han egresado de todos los centros 16,601 personas. Los centros de capacitación y adiestramiento existentes en 1968, se registran según ubicación geográfica, especialidades impartidas y egresados en cada una de ellas, en el cuadro número 36.^{8 3}

Los cursos tienen una duración de entre dos y diez meses. Con fines de dar la mayor flexibilidad a los programas y maximizar el éxito de sus resultados, los de más larga duración están separados en etapas con el objeto de que los trabajadores, según sus necesidades, se inscriban, previo examen de sus calificaciones hecho por el instructor, en aquella que corresponda a sus conocimientos. Así, hay un flujo continuo de inscripciones. Por este medio también se persigue que quien al final de alguna etapa no pueda continuar estudiando, posea una serie de habilidades que aunque modestas, le permitan realizar una ocupación redondeada. Quienes así se retiran, por otro lado, pueden incorporarse a los centros posteriormente, inscribiéndose en la parte siguiente del curso.^{8 4}

⁸³De acuerdo con Gastón Novelo —*op. cit.*—, para el año de 1969 hubo en los referidos centros 9,000 asistentes y 5,000 egresados, siendo ocupados por la industria y las empresas de servicios 2,800 personas.

⁸⁴En virtud del predominante carácter social del adiestramiento se acepta inscribir a todos los que lo solicitan, sin exigir ningún antecedente académico. De esta manera, uno de los principales problemas es lograr adaptar los cursos a todo tipo de personas, inclusive analfabetas. La escolaridad de los solicitantes fluctúa entre los tres y cuatro años de enseñanza primaria, pero hay variaciones en las distintas regiones. Para hacer congruentes sus objetivos con la Ley Federal del Trabajo, es requisito para la inscripción tener cuando menos 17 años. No hay límite máximo de edad.

Las presiones económicas de los educandos, la falta de hábitos de estudio, etcétera, hace que no obstante que en los periodos iniciales exista sobrecupo, se presenten luego problemas de deserción que en parte son superados mediante las tareas de trabajo social para la recuperación de alumnos.

Se da una gran importancia a la selección del personal técnico, y en particular a la de los instructores. Estos son en su mayoría profesionales técnicos de nivel superior con gran experiencia en sus especialidades. Al ingresar, se les hacen pruebas psicotécnicas y psicométricas y se les capacita en lo pedagógico. Para el año de 1968 se disponía de 102 instructores.

Hasta ahora han participado en programas de adiestramiento diversas ramas industriales a través de las cámaras o asociaciones empresariales. Por ejemplo, de la industria de transformación, del vestido, del calzado, asociación de industriales del Estado de México y asociación de hoteles y moteles de Acapulco.⁸⁵

De acuerdo con datos de Gastón Novelo, para 1970 estarán operando Centros de Adiestramiento en las siguientes ramas: Gastronomía y Hotelería en Acapulco, Gro.; industrias del Vestido y Calzado, Centros Topacio y Santa Fe en el Distrito Federal.⁸⁶ Aunque al presente todavía son pocos los convenios con las empresas, se tiene proyectado un plan en gran escala a base de ellos.

Son aún muy pocas las experiencias en el sector rural. Se han realizado capacitaciones para tractoristas y otro tipo de personal agrícola en Linares, N. L., Huatabampo, Son. y Tecomán, Col. Un caso especial es el de los ejidatarios forestales de Nuevo Durango, Dgo., que solicitaron capacitación al IMSS para industrializar sus productos, lo cual ahora hacen en lugar de vender materia prima.

Esta institución está en condiciones muy ventajosas para efec-

⁸⁵Estas instituciones cubren diversos renglones. Así, participaciones técnicas con respecto al contenido, secuencia y duración de los programas, y en relación a equipamiento y acondicionamiento de los locales que brinda el IMSS; colaboración con el IMSS para la promoción entre los asociados y el público en general en el reclutamiento de candidatos a capacitarse y para la selección de instructores; canalización de los egresados a las fuerzas de trabajo y aportaciones parciales o totales de maquinaria y materiales para las correspondientes tareas, etcétera. Por su parte, el IMSS aporta locales para el adiestramiento y equipo y materiales adicionales a los proporcionados por las empresas cuidando de su conservación y mantenimiento. La estructuración de los programas, su control y evaluación, las investigaciones del mercado de trabajo y la difusión de los programas para promoción del empleo, también están a su cargo. Corresponde al mismo la formación pedagógica de los instructores, la elaboración de manuales y material pedagógico y el pago de sueldos de los instructores de los centros y de su personal administrativo, etcétera.

⁸⁶Gastón Novelo, *ibidem*.

tuar labores de adiestramiento y capacitación, en virtud de su constitución tripartita por ley, que le posibilita interconectar planes gubernamentales, empresariales y de organismos sindicales. Su influencia y posibilidades a nivel nacional son ya muy amplias y se incrementarán en la medida en que el régimen de seguridad social vaya haciéndose extensivo a cada vez mayores sectores de la población.

El IMSS tiene un cometido muy importante que cumplir en materia de capacitaciones entendidas como prestaciones sociales, mismas que representan un avance en la consecución de metas en el campo del derecho al trabajo.

Cabe destacar, sin que ello implique desvirtuar los esfuerzos realizados ni negar la calidad del adiestramiento, que aun la capacidad de acción de los centros está muy por debajo de las necesidades.

3. Capacitaciones rurales breves y otros recursos de mejoramiento de la población del campo

Las principales instituciones que imparten educación en los medios rurales son las Secretarías de Educación Pública y de Agricultura y Ganadería y los institutos dependientes de las universidades estatales. La educación agrícola, en todos sus niveles, es el renglón más deprimido y el que exige mayores esfuerzos.

Con respecto al tema de nuestro especial interés, cabe mencionar que dentro de la orientación de la educación pública hacia la adquisición de habilidades para el trabajo, la parcela escolar de las escuelas primarias rurales está llamada a impartir cierta capacitación a los alumnos que cursan este nivel.

La enseñanza secundaria rural también comprende capacitaciones adicionales a la formación académica. Las escuelas técnicas agropecuarias por cooperación, creadas en 1967, tienden a coordinar las materias académicas con las actividades agropecuarias. Este sistema, que como se indicó en el apartado anterior, pasó a pertenecer a la DGETIC, disponía para 1967-1968 de 31 planteles y registraba una población escolar de 2,385 alumnos. Dada la contribución de los campesinos —60 hectáreas de riego de primera calidad y en algunos casos mano de obra para construcciones, donativos en efectivo, etcétera—, se estima que el sistema tiene buenas perspectivas de expansión y que se logrará un creciente interés de las gentes del campo que resultan beneficiarios directos de los productos de la parcela escolar. Además de la formación académi-

ca correspondiente y de los programas propiamente agropecuarios, se imparten capacitaciones complementarias de taller básico.

Recientemente el Centro Nacional de Productividad y el Instituto Mexicano del Seguro Social han iniciado, respectivamente, algunas tareas de capacitación en los medios rurales, pero su representación es todavía reducida.

Los programas de mayor significación, pese a sus limitaciones, son los que están a cargo de la Secretaría de Educación Pública, a saber, aparte de los aspectos antes citados, los Centros de Capacitación para el Trabajo Rural y las Brigadas de Promoción Agropecuaria. Desde otra perspectiva cabe considerar también las tareas de Extensión Agrícola a cargo de la Secretaría de Agricultura y Ganadería; el programa de Obras Rurales por Cooperación, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia y algunas actividades del Instituto Nacional Indigenista. También, aunque con carácter un tanto diferente, las Brigadas de las Misiones Culturales de la propia SEP y las Brigadas Dominicales en que participan instituciones diversas, por ejemplo, CONASUPO, Departamento del Distrito Federal, INPI, Secretaría de Salubridad y Asistencia, PRI, etcétera.

En 1969 la antigua Dirección General de Educación Agrícola, de la SEP, ha sido sustituida por la Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad Rural. Esta Dependencia ha formulado un interesante programa general que implica una reorganización significativa de la enseñanza extraescolar en el campo.

Sin defecto de que los lineamientos generales del nuevo programa signifiquen cambios para los Centros de Capacitación Rural y para las Brigadas de Promoción Agropecuaria, vamos a examinar algunos de los rasgos que hasta ahora han ostentado estos últimos con base a los datos disponibles, mismos que corresponden al periodo de su adscripción a la Dirección General de Educación Agrícola. Esto, en virtud de que los nuevos programas aún no han sido echados a andar integralmente.

A. Centros de Capacitación para el Trabajo Rural (CECATR)

En 1963, al iniciarse el Sistema Nacional de Capacitación para el Trabajo, fueron establecidos, en sustitución de los anteriores Centros de Enseñanza Agropecuaria Fundamental, por un lado los Centros de Capacitación para el Trabajo Rural y, por el otro, las Brigadas de Promoción Agropecuaria.

Los objetivos señalados para los Centros de Capacitación para el Trabajo Rural, fueron en lo general similares a los de los CECATI, salvo que en este caso con orientación a contribuir a la tecnificación y al incremento de la productividad del sector agropecuario y a otras actividades del medio rural.

Los CECATR han sufrido oscilaciones en su número, pero finalmente se conservan casi los 20 que inicialmente fueron creados. Los datos relativos a su trayectoria durante 1963-1969, según número de centros, población escolar, cifras de egresados, etcétera, se ofrecen en el cuadro número 37.

La cifra acumulada de inscripción escolar asciende a 41,424 educandos en el lapso indicado, en tanto que el número de egresados alcanza únicamente 20,734 personas, o sea el 50%. Aun reduciendo a una cifra promedio la población escolar de 1963, que como se indica, está inflada con la inscripción de los Centros de Enseñanza Agropecuaria Fundamental a los que los CECATR vinieron a sustituir, el porcentaje de alumnos egresados resulta muy bajo, ya que las deserciones serían del 36.5% en el periodo. Sólo por lo que hace a los 4,700 alumnos inscritos en 1968, el número de egresados representó el 62.2%, o sea, hubo una deserción de 37.8%.⁸⁷

De acuerdo con datos de la Oficina Estadística de la Dirección General a que pertenecen los CECATR, en 1968-69, las especialidades de mayor inscripción son motores de combustión interna y equipo agrícola; herrería y forja; soldadura y hojalatería; carpintería rural; operación y conservación de maquinaria agrícola, que en conjunto absorben más de las dos terceras partes de la población escolar inicial, aunque también en ellas, como en todas las demás ramas, existe deserción.

Resulta obvia la irrisoria contribución que la actividad de los CECATR representa con respecto a la magnitud del problema de la capacitación de la mano de obra de las zonas rurales. Pero es preciso subrayar que aparte de su escasa participación cuantitativa, su nivel de operación es cualitativamente deficiente.

⁸⁷ Las especialidades programadas comprenden tres tipos de cursos que se imparten procurando adaptarlos a las necesidades de cada región: I. *De taller*: 1) Motores de combustión y equipo agrícola; 2) operación y conservación de maquinaria agrícola; 3) herrería, forja, soldadura y hojalatería; 4) carpintería rural; 5) construcción rural (albañilería, plomería y pintura); 6) tejido mecánico de punto. II. *De tipo industrial*: 1) Elaboración de productos lácteos; 2) conservación de frutas y hortalizas; 3) conservación de carnes; 4) curtiduría y acabado. III. *De actividades agropecuarias*: 1) cultivos básicos regionales; 2) horticultura y fruticultura; 3) cría y explotación de animales domésticos; 4) apicultura.

CUADRO 37.

**DATOS SOBRE LA TRAYECTORIA DE LOS CENTROS DE CAPACITACION PARA EL TRABAJO RURAL.
DIRECCION GENERAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD RURAL.
(ANTERIORMENTE DIRECCION GENERAL DE EDUCACION AGRICOLA)**

	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	SUMA
Núm. de centros de capacitación	20 ¹	11	11	11	13	14	20 ³	
Núm. de centros auxiliares ²	—	—	—	—	—	—	—	
Núm. de cursos impartidos	24	12	12	13	15	20	20	
Alumnos inscritos	13 765 ⁴	4 230	5 303	4 549	4 437	4 700	4 440	41 424
Total de egresados	9 844	474	2 181	2 335	2 925	2 925	—	20 734

- 1 Se consideran 20 que era el número de Centros de Enseñanza Agropecuaria Fundamental, que en 1963 iniciaron la capacitación para el trabajo, con carácter experimental. Estos cursos se desarrollaron en las instalaciones de los centros, como por conducto de las Brigadas de Promoción Agropecuaria que dependían de ellos, por lo cual el número de alumnos fue muy alto, además de que propiamente los cursos se realizaron en cerca de 200 lugares.
- 2 Estos centros se establecieron atendidos por las brigadas, fueron definidas así por el hecho de no disponer de financiamiento específico ya que los gastos e inversiones se hacen con cargo a las órdenes de pago de la brigada.
- 3 De los 20 centros anotados el núm. 1 de Cd. Delicias, Chih., pasó a Tecnológicos y están pendientes el 7 y el 10 que también pasarán en septiembre de este año. No se anotan centros auxiliares porque éstos se han considerado ya como centros de capacitación.
- 4 La inscripción de alumnos fue muy elevada porque los cursos se establecieron en los Centros de Enseñanza Agropecuaria Fundamental ya existentes y en las comunidades que atienden las Brigadas de Promoción Agropecuaria, que dependían de dichos centros.

Fuente: Oficina de Estadística, SEP.

Por otro lado, en virtud de la localización geográfica de los centros, más de las dos terceras partes del escaso volumen de alumnos son de procedencia urbana y las especialidades de tipo propiamente agropecuario son impartidas en unos cuantos planteles y tienen muy poca inscripción. Insignificante como es el monto efectivo de la capacitación, resulta aún menor en lo que toca a resolver problemas de la población verdaderamente rural.

B. Las Brigadas de Promoción Agropecuaria

En la forma en que funcionaron hasta el año de 1968, han constituido agencias móviles educativas integradas por un jefe de brigada, un agrónomo, un veterinario zootecnista, un tecnólogo, una trabajadora social, una secretaria almacenista y un chofer-mecánico auxiliar.

Dichas agencias actúan por medio de programas concretos de trabajo preparados para cada una de ellas, previo examen de algunos de los principales rasgos económicos, demográficos, culturales, de recursos naturales, etcétera, de las zonas donde van a operar. Con base en estos datos se determina el número de campesinos que serán objeto de capacitación en las diferentes especialidades impartidas en cada brigada, y las actividades que serán realizadas para adiestrar mano de obra e introducir mejoras en los métodos y técnicas de trabajo.⁸⁸

Las brigadas de promoción agropecuaria cubren un vasto campo de acción que incluye aspectos de desarrollo agropecuario, de industrias rurales, labores de mejoramiento del hogar rural, servicios públicos y desarrollo de la comunidad, etcétera. Para 1968, las actividades de las Brigadas fueron como se especifica en el cuadro número 38.

⁸⁸De acuerdo con datos de la Dirección General de Educación Agrícola, para diciembre de 1968 existían 43 brigadas que estaban operando en los siguientes lugares: Acatlán, Pue.; Cárdenas, Tab.; Paraíso, Tab.; Cd. Delicias, Chih.; Villa Aldama, Chih.; Rincón de Tamayo, Gro.; El Sauz, Chih.; Ojocaliente, Zac.; Jerez de Salinas, Zac.; Ixtapaluca, Méx.; Teratán, Mich.; Apaseo el Grande, Gto.; Melchor Ocampo, Mich.; Emiliano Zapata, Mich.; Huamantla, Tlax.; Calvillo, Ags.; Nopala, Hgo.; Dolores Hidalgo, Gto.; Pedro Escobedo, Gro.; San Juan del Río, Qro.; Pacana, Jal.; Ahualulco del Mercado, Jal.; Cd. Valles, S.L.P. (dos brigadas); Solís, Méx.; Minatitlán, Ver.; Valle Nacional, Oax.; Vicam, Son.; Potam, Son.; Tecualan, Nay.; Villa Hidalgo, Nay.; Fco. I. Madero, Dgo.; Cd. Serdán, Pue.; Cd. Altamirano, Gro.; Zacapu, Mich.; Ario de Rosales, Mich.; Allende, Coah.; Huixtla, Chis.; Dolores Hidalgo, Gto.; Jaumave, Tamps.; Pueblo Nuevo, Dgo.; y Ocatitlán, Jal.

CUADRO 38

TRABAJOS EFECTUADOS POR LAS BRIGADAS
DE PROMOCION AGROPECUARIAS
1968

<i>Especialidades</i>	<i>1er. trimestre (Enero-Marzo)</i>	<i>2o. trimestre (Abril-Junio)</i>	<i>3er. trimestre (Julio-Sept.)</i>	<i>Total (Ene.-Sept.)</i>
I. Aspecto agrícola				
1. Número de árboles existentes en viveros, atendidos ¹	150 468	165 268	144 648	
2. Número de árboles plantados en definitiva	88 856	26 119	29 176	1 441 151
3. Número de huertos frutales establecidos	545	85	94	724
4. Número de hortalizas establecidas	399	149	164	712
5. Número de campos de demostración establecidos	84	130	119	333
6. Número de demostraciones efectuadas	215	84	142	441
Total de Asistentes	1 848	2 440	1 476	5 764
7. Número de parcelas de cultivo, asesoradas ¹	460	1 681	707	
8. Número de personas adiestradas	3 523	4 537	3 862	11 922
9. Número de construcciones de tipo agrícola	7	8	8	22
10. Número de Análisis de Suelo ejecutados		162	32	194
II. Aspecto pecuario				
1. Número de animales vacunados	45 356	57 350	39 864	142 570
2. Número de animales que recibieron tratamiento curativo	11 511	16 041	11 985	39 537
3. Número de animales castrados	1 189	1 176	2 476	4 841
4. Número de pies de cría introducidos en la zona	7 477	8 067	10 317	25 861
5. Número de animales tratados con garrapaticida	2 497	5 825	13 794	22 116
6. Número de construcciones pecuarias	104	99	77	280
7. Número de botiquines veterinarios	23	30	11	64
8. Número de personas adiestradas	1 580	2 143	1 923	5 646
9. Número de demostraciones efectuadas	224	134	230	588
Total de asistentes	2 360	3 091	2 249	7 700
10. Número de explotaciones pecuarias ¹	472	396	395	
11. Número de explotaciones piscícolas ¹	8	23	3	
12. Número de Asociaciones de Fomento Pecuario ¹	29	38	144	
Total de Asistentes	800	939	869	2 608
III. Aspectos de industrias rurales				
1. Número de colmenas instaladas ¹		259	329	
2. Número de apiarios asesorados a la fecha ¹	641	629	605	
Total de colmenas que los forman	3 806	3 863	4 153	11 822
3. Número de demostraciones organizadas	519	219	482	1 220
Total de asistentes	2 304	2 420	2 142	6 866
4. Número de personas adiestradas	4 068	3 806	3 389	11 263
IV. Trabajos de mejoramiento del hogar y la comunidad servicios públicos introducidos en las comunidades				
1. Energía Eléctrica (Poblados)	2	2		4
2. Agua potable (Poblados)	1			1
3. Número de granjas establecidas	9	2	7	18
4. Número de funciones de cine	128	144	41	313
5. Número de personas adiestradas (no socias de los clubes)	4 337	2 721	2 136	9 194
6. Número de obras construidas por iniciativa de las brigadas bajo su asesoramiento:				
Casas Habitación	26	21	46	93
Salones de clase	18	25	2	45
Casas para el maestro	7	3		10
Fogones	20	20	15	55
7. Estanques o Jagüeyes			2	2
8. Servicios sanitarios familiares	95	100	63	258
9. Jardines	7	5		12
10. Kioscos	1	2		3
11. Empedrado de calles (m ²)	1 200	7 000	80	8 280
12. Caminos vecinales (m ²)	15 200		40	15 240
13. Número de proyectos realizados por los socios de los clubes de futuros agricultores ¹				
	888	877	849	2 614
14. Número de clubes de futuros agricultores	135	120	95	350
Total de socios	2 819	2 539	1 866	7 224
15. Número de clubes femeniles	167	151	117	435
Total de socias	4 435	3 993	3 126	11 554
16. Actividad de los clubes de agricultura y femeniles que imparten cursos ²		16 784	14 896	31 680
17. Concursos Nacionales de Maíz		79	103	182
V. Campaña alfabetizante³				
Número de comunidades atendidas	33	31	27	91
Total de analfabetos ⁴	6 451	6 361	4 507	17 319
Número de asistentes al centro alfabetizante	323	347	255	925

¹ Estos datos no son acumulables por lo mismo se omite el total

Para el año de 1966, el costo medio mensual por brigada fue de 23,632 pesos, y el anual, también por unidad, ascendió a 283,582 pesos. Dichos datos, tomados del Programa de la Dirección de Educación Agrícola publicados en 1967, incluyen sueldos y salarios, viáticos, gastos de operación, depreciaciones de instalaciones y equipo y gastos de administración central.⁸⁹

Estas agencias educativas, de manejarse sobre bases técnicas y pedagógicas adecuadas, constituyen instrumentos susceptibles de desempeñar un papel clave para el desarrollo de los recursos humanos rurales, pues contribuyen a romper hábitos de trabajo, de organización y de modos de vida tradicionales que en unión de otros factores obstaculizan el desenvolvimiento económico y social en muchas áreas nacionales.

Su costo resulta relativamente bajo en comparación con el número de comunidades que pueden abarcar y el monto de población sobre el que ejercen influencia. Por ejemplo, para el año de 1968, las 43 brigadas aludidas atendieron 174 comunidades, cuya población asciende a algo más de un cuarto de millón de personas.

Sin embargo, pueden ser señaladas diversas deficiencias en la operación de estas agencias móviles. Así, evaluaciones superficiales con respecto a las características de las zonas elegidas para su operación y por tanto, improvisación en los programas concretos. Con frecuencia el impacto sobre la población resulta nulo pues no se logra que los programas continúen funcionando cuando la brigada abandona la zona. La integración del personal de la brigada es rígida, en lugar de adaptarse a las cambiantes necesidades de las regiones. No se llevan a cabo tareas de supervisión de labores ni se efectúan evaluaciones de resultados, de modo que salvo apreciaciones gruesas, no existen bases que permitan aprovechar experiencias, sopesar métodos y superar deficiencias. Igualmente, en numerosas ocasiones no se procura aunar en el personal especializado la capacidad profesional con las dotes pedagógicas. En fin, que el predominio de los criterios burocráticos sobre los técnicos y pedagógicos y algunos otros aspectos como los que acabamos de mencionar, han coadyuvado a que este instrumento de relativo bajo costo y de amplias perspectivas, no haya rendido tantos frutos como podría hacerlo de lograr superar tales limitaciones.

⁸⁹ Para 1968, el personal que prestó sus servicios en el renglón que examinamos, incluyó una cifra de 409 empleados: 43 en puestos de dirección, 133 técnicos, 102 especialistas y el resto administrativo y de otro tipo.

Los nuevos programas

Ahora bien, en cuanto a las perspectivas futuras, el establecimiento de la Dirección General para el Desarrollo de la Comunidad Rural, en sustitución de la de Educación Agrícola, ha venido a hacer un replanteamiento sobre la forma de fortalecer los servicios educativos y lograr su vinculación a los esfuerzos para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales del campo.

El programa general de dicha Dirección, publicado por la SEP en 1969, señala los siguientes objetivos: 1) promover el desarrollo integral de las comunidades rurales en las diferentes regiones del país con base en normas de acción derivadas del conocimiento de la situación socioeconómica y cultural; 2) proveer, mediante orientaciones y enseñanzas tecnológicas, a la capacitación de la familia rural a fin de que adquiera calidades y motivaciones para luchar por elevar su nivel de vida; 3) lograr que las comunidades campesinas mejoren sus técnicas y métodos de trabajo y tiendan a superar las condiciones sociales y culturales mediante una promoción de su desarrollo. Este aspecto incluye, asesoría para la obtención de servicios sociales, para la resolución de sus problemas agrarios, para lograr créditos y prestaciones, para la adecuada organización y administración de la producción, etcétera; 4) coadyuvar en la realización de los planes y programas de desarrollo del país, sumando sus esfuerzos a los de otras dependencias oficiales, gobiernos estatales, organismos descentralizados, particulares, etcétera, interesados en el desenvolvimiento de las comunidades rurales y en su incorporación al progreso nacional.

Dicho programa está planeado en dos etapas. Una inmediata, que implica la reorganización de los recursos disponibles, la estructuración de los cuadros técnicos y administrativos, la determinación de áreas de acción, la programación de actividades a corto plazo, etcétera. Y una etapa mediata en la cual serán determinadas, con base en los estudios pertinentes, áreas de influencia susceptibles de desarrollarse, a fin de elaborar planes a largo plazo tendientes a crear centros regionales de desarrollo que sirvan como antecedentes para la planeación regional. Esto, a través de una acción coordinada y organizada con las comunidades rurales, según sus características y recursos reales y potenciales.⁹⁰

⁹⁰ Los medios de acción práctica de la nueva dirección, son las agencias de enseñanza y promoción, cuyo monto actual es de 118 unidades distribuidas como sigue: 69 brigadas para el desarrollo de la comunidad rural (se encuentran aquí incluidas las anteriores

El programa aludido es muy sugerente y plantea en forma conveniente muchas de las cuestiones implicadas en la extensión de los esfuerzos educativos orientados hacia el campo. Sin embargo, los altos costos que implica su paulatina aplicación, la ausencia de bases jurídicas que le permitan crear las vinculaciones institucionales en que se apoya en buena parte su posible éxito y, en general, las escasas bases que existen en el país para la planeación económica y social, confieren un cierto carácter utópico al programa.

C. Extensionismo agrícola y otras actividades

Las actividades de extensión agrícola ocupan un lugar importante entre los medios educativos de carácter extraescolar. Su cometido fundamental es divulgar y extender los resultados de las investigaciones en esta área a fin de aumentar la productividad en el campo. En México el extensionismo se acompaña con otro tipo de enseñanzas encaminadas a lograr, en combinación con las anteriores, el desarrollo de la comunidad rural.

Las tareas de extensión agrícola implican una coordinación entre las instituciones que realizan la investigación y los órganos de divulgación o la realización de actividades de uno y otro tipo dentro de una misma dependencia. En las dos últimas décadas se ha procurado ir fortaleciendo ambos aspectos en el país, pero como en tantos otros aspectos, los avances realizados están todavía muy por debajo de las necesidades.

Para nuestros propósitos nos interesa destacar, de entre las instituciones existentes lo siguiente:

El Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas está encargado de la planeación y desenvolvimiento de la investigación y experimentación agrícolas en el país. Sus objetivos básicos son: 1) intervenir en cuestiones relativas al mejor uso del agua y del suelo con fines a aumentar la productividad; 2) obtener variedades del mayor rendimiento y calidad posibles, de acuerdo con las características ecológicas de las distintas regiones del país; 3) luchar contra plagas y enfermedades que afectan los cultivos o los productos almacenados; 4) divulgar entre los campesinos, pronta y eficazmente, los resultados de las investigaciones practicadas en diferentes instituciones.

El instituto cuenta con 8 centros regionales de investigación

brigadas de promoción agropecuaria y las de mejoramiento indígena); 18 centros de capacitación para el trabajo rural; 31 procuradurías de comunidades rurales.

distribuidos estratégicamente en las zonas agrícolas más importantes. Su ubicación se muestra en el cuadro número 39, en el que también se ofrecen datos sobre el personal técnico que los atiende.

El Departamento de Extensión Agrícola depende administrativamente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Se divide en cinco secciones: divulgación, evaluación, clubes juveniles rurales, mejoramiento del hogar rural, agropecuario.

Los planes de acción son formulados después de haber hecho estudios sobre las características y necesidades de las áreas en que van a operar. Los resultados de los planes aplicados son objeto de evaluación posterior.

Ocupan un lugar relevante en este contexto los trabajos cooperativos de extensión agropecuaria y de economía doméstica, respectivamente, orientados a elevar el nivel económico y social en sus dos elementos básicos: medio ecológico y medio familiar.

En lo primero figuran la introducción de mejores técnicas y métodos de trabajo, introducción de nuevos cultivos, uso de semillas mejoradas, fertilizantes, etcétera, y en general lo relativo a la mejor explotación y comercialización de los productos, así como a la conservación de los recursos naturales. Estas actividades están a cargo de los extensionistas.

En el área relativa al mejoramiento del hogar rural están comprendidos aspectos varios para un mayor bienestar y desarrollo personal y familiar. Las capacitaciones, que están a cargo de maestras normalistas adiestradas para esta clase de funciones, son: administración, vivienda, cuidado del niño, nutrición, ropa, artesanías, producción en el hogar, salud, industrias agropecuarias, relaciones en el hogar. Lo común es que las educadoras atiendan dos comunidades y que permanezcan en ellas uno o dos años.

Las tareas de las maestras y las de los extensionistas, son objeto de supervisión.

Los clubes juveniles son integrados por muchachos y muchachas de entre 10 y 18 años, cuya adscripción es voluntaria. En estos clubes se proporciona a los jóvenes conocimientos sobre la aplicación de los avances modernos al aprovechamiento agropecuario, se les proporcionan destrezas útiles diversas y se procura desarrollar en ellos una mentalidad racional con respecto a los problemas de la producción y de la vida en el hogar y en la comunidad.

Con respecto a los servicios cooperativos antes mencionados, el Departamento de Extensión Agrícola ha formulado un plan que significa una importante ampliación a los servicios de extensión.

El plan comprende un presupuesto de 35 millones de pesos aportados en la forma siguiente:

Secretaría de Agricultura y Ganadería	6.0 millones de pesos
Secretaría de la Presidencia	6.4 millones de pesos
Servicio Cooperativo	20.0 millones de pesos
Fundación Ford y Fundación Rockefeller	2.6 millones de pesos.

Además de lo anterior, cabe citar, complementariamente, la actividad que está desarrollando el Departamento de Promoción y Divulgación de la Escuela Nacional de Agricultura con el fin de contribuir al desarrollo de las áreas aledañas a dicha institución. Para el efecto, los alumnos funcionan como extensionistas voluntarios y se dispone de algunos recursos donados por diversas instituciones públicas y privadas. Se está interviniendo en 13 municipios circunvecinos en los que se realizan diversos trabajos, capacitaciones y demostraciones, a fin de incrementar la productividad, mejorar las condiciones habitacionales, etcétera.

D. Otros

El programa de Obras Rurales por Cooperación se inició en 1963 en cinco zonas de demostración. Está a cargo de la Dirección General de Servicios Coordinados de Salud Pública en Estados y Territorios y se realiza con la cooperación de varias dependencias gubernamentales y otros organismos, por conducto de los servicios de Salud Pública de las entidades federativas.

Sus objetivos son: 1) utilizar la fuerza de trabajo de la población rural desempleada o subempleada en actividades que permitan aprovechar recursos locales y promover el mejoramiento económico; 2) con fines a facilitar la aplicación de los diversos programas en beneficio de los campesinos, estrechar las relaciones entre las gentes del medio rural, la Secretaría de Salubridad y Asistencia y otras dependencias; 3) aprovechar las raciones alimenticias que se ofrecen como incentivo a los campesinos para orientación nutricional y otras prácticas educativas; 4) fomentar la práctica del trabajo cooperativo entre los habitantes del campo y realizar algunas tareas de extensionismo agrícola.

Las obras que se realizan están dirigidas hacia el desarrollo a corto y a largo plazo de las comunidades. Así, reforestaciones, prevención de erosión de suelos, construcciones escolares, caminos vecinales, apertura de nuevas tierras de cultivo, represas, bordos y canales de riego, introducción de nuevos cultivos, mejoramiento de

CUADRO 39

PERSONAL DE EXTENSION POR CENTROS Y UBICACION GEOGRAFICA
(Diciembre de 1968)

	<i>Total del personal</i>	<i>Delegado agrícola</i>	<i>Delegado ganadero</i>	<i>Delegado frutícola</i>	<i>Educadora¹</i>	<i>Especialistas</i>	<i>Supervisor regional</i>
CIANO (Centro de Investigaciones Agrícolas del Noroeste)	117	60	12	—	41	3	1
Edo. de Baja California (Mexicali)	17	5	—	—	12	—	—
Territorio de Baja California (La Paz)	5	5	—	—	—	—	—
Estado de Sonora	8	8	—	—	—	—	—
Estado de Sinaloa ²	82	37	12	—	29	3	1
Estado de Nayarit	5	5	—	—	—	—	—
CIANE (Centro de Investigaciones Agrícolas del Noroeste) ¹	137	63	2	—	68	3	1
Estado de Chihuahua	18	7	—	—	11	—	—
Estado de Durango	3	3	—	—	—	—	—
Estado de Coahuila	45	18	—	—	24	2	1
Estado de Nuevo León	37	19	—	—	18	—	—
Estado de Tamaulipas	11	8	—	—	3	—	—
Estado de Zacatecas	23	8	2	—	12	1	—
CIAB (Centro de Investigaciones Agrícolas del Bajío)	106	49	16	—	40	—	1
Estado de Guanajuato	26	7	10	—	8	—	1
Estado de Querétaro	1	1	—	—	—	—	—
Estado de Aguascalientes	4	4	—	—	—	—	—

Estado de Jalisco	52	21	4	—	27	—	—
Estado de Michoacán	17	10	2	—	5	—	—
Estado de Colima	3	3	—	—	—	—	—
Estado de San Luis Potosí	3	3	—	—	—	—	—
CIB (Centro de Investigaciones Básicas)	167	55	15	4	87	5	1
Distrito Federal	—	—	—	—	—	—	—
Estado de México	96	20	10	—	60	5	1
Estado de Hidalgo	12	5	1	1	5	—	—
Estado de Tlaxcala	27	10	3	3	11	—	—
Estado de Puebla	15	9	1	—	5	—	—
Estado de Guerrero	3	3	—	—	—	—	—
Estado de Morelos	—	—	—	—	—	—	—
Estado de Oaxaca (al norte)	14	8	—	—	6	—	—
CIASE (Centro de Investigaciones Agrícolas del Sureste)	100	45	3	—	48	3	1
Estado de Oaxaca (al sur) Juchitán	1	1	—	—	—	—	—
Estado de Veracruz	31	14	3	—	10	3	1
Estado de Tabasco	34	12	—	—	22	—	—
Estado de Campeche	12	4	—	—	8	—	—
Estado de Chiapas	6	6	—	—	—	—	—
Estado de Yucatán	11	3	—	—	8	—	—
Territorio de Quintana Roo	5	5	—	—	8	—	—
Total	627	272	48	4	284	14	5

1 Son maestras normalistas dedicadas al mejoramiento del hogar rural.

2 Cuenta con un Centro de Investigación Agrícola del Estado de Sinaloa. (CIAS), independientemente de este personal.

FUENTE: Depto. de Extensión Agrícola, SAG.

vivienda, eliminación de desechos, plazas públicas, baños, lavaderos, campos deportivos, etcétera.

Entre 1963 y febrero de 1969, el total de obras por cooperación alcanzó un número de 23,431 y el total de localidades atendidas fue de 11,887 —25 % de las localidades con más de 100 y menos de 10,000 habitantes. En ellas participaron 538,913 trabajadores y la población beneficiada por las raciones familiares de alimentación complementaria ascendió a una cifra de 2.694,565 individuos. Por su parte, las obras realizadas beneficiaron a 11.720,582 personas. El valor estimado de dichas obras fue de 1.090 millones de pesos.

4. *Adiestramiento en servicio*

Servicio Nacional de Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra en la Industria —ARMO—

Como veíamos antes, si la expansión vertical y horizontal de los distintos niveles educativos constituye un aspecto fundamental en los planes a mediano y a largo plazo, las capacitaciones breves de preingreso al trabajo pueden significar, en un momento dado, un capítulo singular de importancia para el proceso de desarrollo. Empero, desde otro ángulo, los programas de adiestramiento en servicio constituyen un recurso por antonomasia para mejorar las calidades de los recursos humanos ya incorporados a la actividad productiva.

El adiestramiento en servicio, independientemente al grado de flexibilidad de la mano de obra, tiene una gran importancia en todo tipo de países, tanto para adecuar la fuerza de trabajo a actividades concretas como para hacer frente a problemas de obsolescencia de sus calidades profesionales en función del avance tecnológico. Pero en los países atrasados, aparte de servir a aquellos objetivos, desempeña un destacado papel para enfrentar los problemas masivos de baja calificación e ínfimo nivel de escolaridad de la población activa. Cabe recordar a este respecto que el promedio de escolaridad de la mano de obra mexicana es de tres años de primaria y que una gran mayoría de los trabajadores calificados y de nivel medio, son de formación empírica, por lo cual, desde años atrás, el adiestramiento en servicio en programas a nivel nacional fue considerado como una meta deseable.⁹¹

⁹¹De acuerdo con Oscar Méndez Nápoles, la escolaridad promedio de la población económicamente activa en México es de cerca de 3.5 años; 4.3 en la industria y los

Como antecedentes históricos para el establecimiento de la institución arriba señalada, procede mencionar que la primera iniciativa en México para estudiar las posibilidades de una acción gubernamental en el campo de adiestramiento en servicio, correspondió a la Secretaría de Industria y Comercio, quien encomendó al Centro Nacional de Productividad un proyecto para enfrentar el desequilibrio entre la demanda de mano de obra calificada y las escasas disponibilidades de ella. Dicho proyecto, una vez estudiado por técnicos mexicanos y especialistas internacionales, fue aprobado por la mencionada secretaría y constituyó el marco de referencia del plan de operaciones echado a andar luego con la colaboración internacional. En ello tuvo una influencia decisiva, además de otras personas e instituciones, el Consejo Nacional de Fomento de los Recursos Humanos, cuyo presidente —a la vez secretario de Educación Pública—, lo recomendó al presidente de la República.

El plan de operaciones para establecer un servicio nacional de Adiestramiento Rápido de la Mano de Obra en la Industria —ARMO—, fue firmado por el gobierno de México y el Fondo Especial de las Naciones Unidas el 21 de junio de 1965, siendo designada la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como organismo ejecutor por parte de esta última institución, y la Secretaría de Industria y Comercio como entidad estatal responsable, por conducto del Centro Nacional de Productividad a quien compete la realización del proyecto.

Inicialmente el desarrollo del plan fue fijado en 5 años, pero en virtud de ciertas demoras registradas con respecto a algunas de sus metas y mediante una redistribución financiera de los fondos pendientes de aplicar, dicho plazo ha sido prorrogado hasta el 31 de diciembre de 1971, fecha a partir de la cual el servicio pasará a ser financiado por el gobierno de México y operado exclusivamente por personal nacional.

Para el periodo de colaboración internacional fue asignada una partida del Fondo Especial de 14.620 millones de pesos, y otra por cuenta del gobierno mexicano, destinada a gastos de ejecución, por 1.382.5 millones, aparte de la contribución en especie —terrenos y otros— a cargo de este último, que asciende a 45.519.5 millones de pesos.

El objetivo fundamental de ARMO es lograr, a magnitud nacio-

servicios, y 2.3 en las actividades agropecuarias, "Formación de personal en ciencia y tecnología" (ponencia presentada a la Reunión Nacional de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Económico y Social de México, 9-12 de octubre de 1967, México). (Documento C7DG-FRH.41B. V.5.)

nal, una acción de adiestramiento en servicio en la planta industrial mediana y grande, a fin de contribuir, en lo que hace a la eficiencia del trabajo, a alcanzar en los plazos más cortos posibles, niveles más altos de productividad. Para esto enfatiza en la formación de personal que tiene a su cargo trabajadores y que como parte de sus actividades comunica instrucción y enseñanza y que por tanto, constituye el factor clave para una acción multiplicadora y generalizada de adiestramiento dentro de las respectivas empresas.

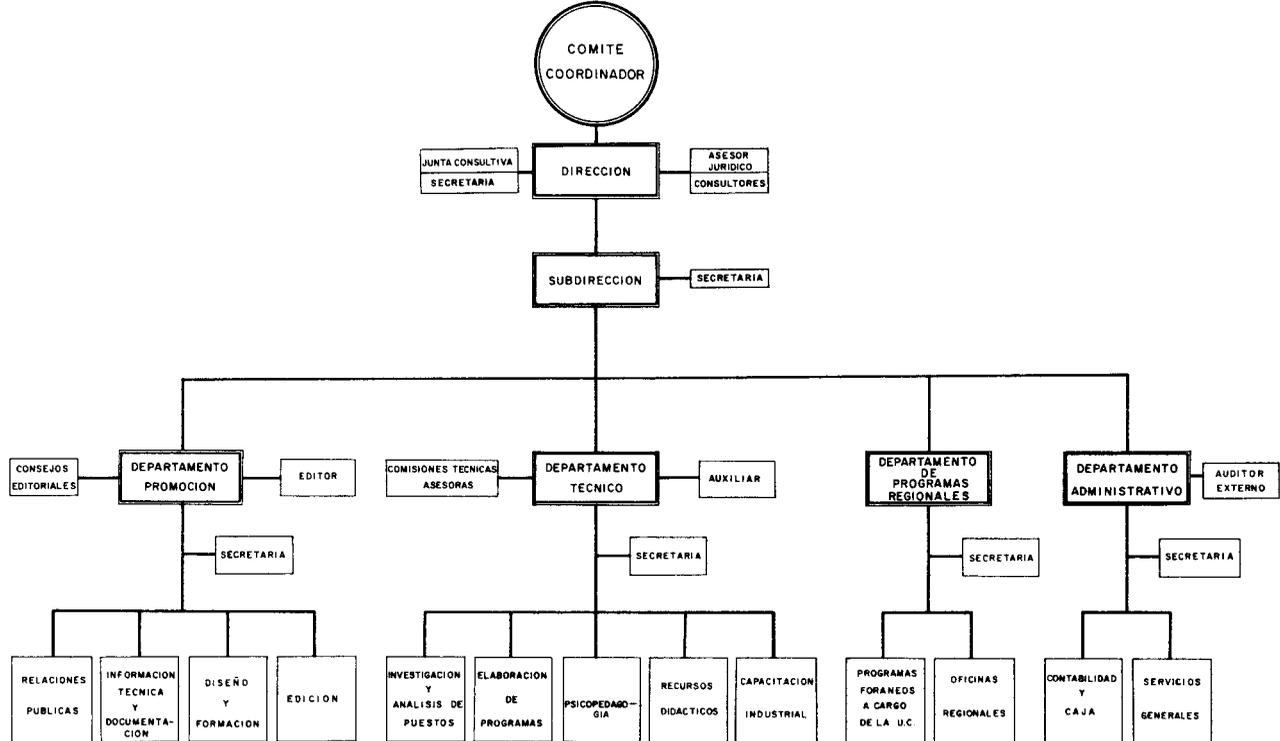
De acuerdo con esto, el campo de las responsabilidades de ARMO comprende los siguientes renglones: 1) impartir adiestramiento a supervisores y a otras personas que tienen a su cargo conducir la labor de los trabajadores, con objeto de capacitarlos para dar a éstos instrucción tecnológica en las empresas industriales; 2) perfeccionar a los instructores que ya participan en las actividades educativas y de adiestramiento en el lugar donde prestan sus servicios; 3) perfeccionamiento de los conocimientos teóricos y de las habilidades prácticas a trabajadores que ya poseen una formación básica, a fin de elevar la calidad de la mano de obra calificada; 4) preparación y desarrollo del material didáctico y de información necesario para ejecutar los diversos programas de adiestramiento; 5) investigación, promoción, organización y control de los programas de adiestramiento rápido de la mano de obra que se realice en las instalaciones del servicio y en las empresas industriales; 6) brindar servicios de consultoría a las empresas industriales interesadas en participar en los diferentes programas de actividades.^{9 2}

Durante estos años iniciales la institución atraviesa por un periodo de integración en que, sin modificar sus propósitos sustanciales, se han introducido variaciones en algunos de los lineamientos establecidos en el plan original. De acuerdo con esto el organigrama número 1, muestra la estructura de ARMO prevista para 1970. Con fines de ilustración, se incluye el organigrama número 2 en el

⁹² Los principales campos de adiestramiento seleccionados inicialmente, que corresponden a actividades comunes a varios tipos de fabricaciones industriales, son: 1. Mecánica general (ajuste y montaje; tornos; fresadoras). 2. Mecánica de mantenimiento. 3. Mecánica de motores (gasolina y diesel); 4. Mecánica de herramientas (matrickería); 5. Trabajo de metales en láminas; 6. Soldaduras; 7. Electricidad, mantenimiento; 8. Electricidad, instalaciones; 9. Electrónica; 10. Trabajo de la madera; 11. Albañilería de obra gruesa; 12. Estructura de concreto. Empero, las experiencias recogidas de los primeros contactos con la realidad, ya han puesto de manifiesto que el servicio debe prepararse para hacer frente a demandas de adiestramiento en un mayor número de áreas de especialidades, pues así lo exige la diversidad de los procesos de producción y los cambios tecnológicos que están ocurriendo en la planta industrial.

SERVICIO NACIONAL DE ADIESTRAMIENTO RAPIDO DE LA MANO DE OBRA EN LA INDUSTRIA

ORGANIGRAMA
1970



que se encuentran registrados sus rasgos según concepción inmediatamente anterior.

ARMO cuenta con una dirección y una subdirección nacional y una codirección internacional (esta última vigente para el periodo inicial de colaboración con el Fondo Especial de las Naciones Unidas), dispone de un comité coordinador para orientar las políticas generales y participar en las operaciones de administración del servicio, integrado por representantes de instituciones estatales y descentralizadas, de organizaciones empresariales y de trabajadores, y por el director del Fondo Especial en México. Para desahogar diversos asuntos de consultoría tiene a su disposición, por un lado, una asesoría jurídica, y por el otro, una junta consultiva compuesta por miembros de la Confederación de Cámaras Industriales, de la Dirección General de Enseñanzas Tecnológicas, Industriales y Comerciales, de la SEP, y por la presencia de la Confederación de Trabajadores de México, de la Central Nacional de Trabajadores, etcétera.

En lo que toca a la organización del servicio, el proyecto inicial contemplaba una unidad central y una red de 10 oficinas regionales y grupos de unidades móviles (camionetas adecuadamente equipadas de acuerdo con las áreas de adiestramiento seleccionadas) cuyo número aproximado sería de 45. Según se tenía planeado, en los 5 años iniciales de cooperación internacional sería establecida la unidad central y 5 oficinas regionales (en Monterrey, León, Torreón, Guadalajara y Veracruz) y las 5 restantes en un periodo adicional de tres años. Por otra parte, en igual lapso, estarían en operación alrededor de 25 unidades móviles y en años inmediatamente posteriores se pasaría a disponer de 20 más.

No obstante, al presente únicamente se cuenta con la Unidad Central establecida en el Distrito Federal en el curso de 1969, que aún está en proceso de equipamiento, estimándose que se han cubierto aproximadamente el 50 % de los requisitos previstos. De acuerdo con la referida prórroga del plan, las 5 oficinas regionales cuya localización se menciona arriba, serán establecidas durante 1970 y las 5 restantes en 1971, figurando entre las posibles ciudades para la localización de estas últimas, Puebla, Cuernavaca, Toluca y Saltillo.

La Unidad Central reúne los servicios generales del servicio: de investigación y preparación de material didáctico, de promoción y de programación de las actividades de adiestramiento, de evaluación y administración. En ésta se hallan los órganos de ejecución de las labores en la circunscripción que le corresponde y se concen-

tran los talleres para la preparación, ensayo y prueba del material didáctico. Procede señalar que si bien ARMO no es una institución escolarizada, pues sus fines son preparar a quienes llevarán el adiestramiento dentro de la empresa, para ello requiere realizar en la Unidad Central adiestramiento directo a nivel obrero con carácter experimental.

Por su parte, las oficinas regionales han sido concebidas como delegaciones de la Unidad Central cuyas funciones son controlar y coordinar las actividades de adiestramiento en sus respectivas áreas. Básicamente corresponde a éstas la preparación de tipo pedagógico de los instructores, supervisores, maestros de línea, etcétera.

Una modificación en las cuestiones que examinamos es la eliminación de las unidades móviles, que se habían proyectado para la tarea práctica de adiestramiento en atención a las necesidades regionales y locales. Tal supresión fue decidida con base al análisis de las condiciones prácticas de operación en nuestro medio y del examen de las experiencias en otros países.

Y en efecto, el adiestramiento en servicio implica un ahorro de maquinaria y equipo, pues fundamentalmente se aprovechan los que existen en las empresas mismas, que es donde van a descargarse los mayores esfuerzos. Estimándose que para ciertas necesidades y fines prácticos que exceden dicho marco, además de las instalaciones de la Unidad Central, puede contarse adicionalmente con los talleres y otros recursos de las instituciones de educación técnica elemental, media y superior de las distintas regiones del país.

Por otro lado, en lo que hace a la centralización de las actividades de la institución, su integración se contempla para 1970 a través de cuatro departamentos principales: técnico, de programas regionales, de promoción y administrativo. De conformidad con el Proyecto de Enmienda número 3, ya aprobado, se dispondrá de una dotación total de 118 personas de planta para 1970 y de 172 para 1971.

Particularmente en 1969 se han sentado las bases para la política y acción del servicio, pues sin olvidar las tareas realizadas en los años anteriores, en este año fue terminado el edificio para las instalaciones de la Unidad Central, se logró una buena parte de su equipamiento y se efectuaron numerosos eventos docentes y de otra índole que constituyen hasta ahora sus principales experiencias en el contacto con la realidad.

Dichas labores, en los aspectos que nos interesa destacar, están representadas en los siguientes capítulos: a) Programa de perfec-

cionamiento obrero; b) programa de formación de personal instructor para la industria; c) programa de formación y actualización del personal de ARMO; d) tareas preparatorias de promoción; e) reuniones internacionales y otros eventos. Obviamente los dos primeros capítulos son los más significativos en lo que hace al cumplimiento de sus cometidos.

a) La primera actividad: adiestramiento *tecnológico directo* de trabajadores *en las instalaciones de la Unidad Central*, para perfeccionarlos en cuestiones de *su oficio*, no constituye, de acuerdo con lo expresado, la preocupación principal de ARMO; pero es una fuente obligada de experiencias en el orden metodológico y especialmente para fines de diseño y preparación de materiales pedagógicos que habrán de emplearse en las propias industrias una vez que el servicio alcance las dimensiones que han sido contempladas desde su concepción. Empero y pese a su escasa magnitud, a la vez constituyen un servicio directo al obrero o a la empresa, incluso a la pequeña, pues espontáneamente han acudido personas de este sector.

En las tareas de esta clase realizadas en 1969 participaron trabajadores de la industria y de talleres de servicios que, en términos generales, acudieron a ARMO por interés propio, respondiendo a la publicación del programa de cursos que se efectuó a lo largo del segundo semestre de ese año. Los programas de perfeccionamiento directo de trabajadores fueron como se describe en el cuadro número 40.

ARMO: PROGRAMAS DE PERFECCIONAMIENTO DE TRABAJADORES
(NIVEL OBRERO)
1969

<i>Tipo de curso</i>	<i>Núm. de cursos</i>	<i>Duración en horas de cada curso</i>	<i>Trabajadores participantes</i>	<i>Núm. de empresas¹</i>
1) Para operadores de máquinas-herramientas	3	80	28	
2) Para medio-oficiales electricistas	2	30	17	13
3) Cursos de lectura de dibujo técnico	9	27	163	47
4) Para maestros generales en la especialidad de construcción	1	120	18	15
5) Para jefes de taller mecánico, dentro de la especialidad de mecánica general	5	30	50	46
6) Para cimbreros	1	60	12	5
7) Para fierros	1	60	13	9
8) Mediciones básicas en electrónica	2	s/d	31	26
9) En el nivel técnico: Automatismo lógico y secuencial	3	s/d	66	50

¹ Empresas de procedencia de los trabajadores participantes.

FUENTE: Junta del Comité Coordinador del Servicio Nacional ARMO, 28 de noviembre de 1969.

cionamiento obrero; b) programa de formación de personal instructor para la industria; c) programa de formación y actualización del personal de ARMO; d) tareas preparatorias de promoción; e) reuniones internacionales y otros eventos. Obviamente los dos primeros capítulos son los más significativos en lo que hace al cumplimiento de sus cometidos.

a) La primera actividad: adiestramiento *tecnológico directo* de trabajadores *en las instalaciones de la Unidad Central*, para perfeccionarlos en cuestiones de *su oficio*, no constituye, de acuerdo con lo expresado, la preocupación principal de ARMO; pero es una fuente obligada de experiencias en el orden metodológico y especialmente para fines de diseño y preparación de materiales pedagógicos que habrán de emplearse en las propias industrias una vez que el servicio alcance las dimensiones que han sido contempladas desde su concepción. Empero y pese a su escasa magnitud, a la vez constituyen un servicio directo al obrero o a la empresa, incluso a la pequeña, pues espontáneamente han acudido personas de este sector.

En las tareas de esta clase realizadas en 1969 participaron trabajadores de la industria y de talleres de servicios que, en términos generales, acudieron a ARMO por interés propio, respondiendo a la publicación del programa de cursos que se efectuó a lo largo del segundo semestre de ese año. Los programas de perfeccionamiento directo de trabajadores fueron como se describe en el cuadro número 40.

ARMO: PROGRAMAS DE PERFECCIONAMIENTO DE TRABAJADORES
(NIVEL OBRERO)
1969

Tipo de curso	Núm. de cursos	Duración en horas de cada curso	Trabajadores participantes	Núm. de empresas ¹
1) Para operadores de máquinas-herramientas	3	80	28	
2) Para medio-oficiales electricistas	2	30	17	13
3) Cursos de lectura de dibujo técnico	9	27	163	47
4) Para maestros generales en la especialidad de construcción	1	120	18	15
5) Para jefes de taller mecánico, dentro de la especialidad de mecánica general	5	30	50	46
6) Para cimbreros	1	60	12	5
7) Para fierros	1	60	13	9
8) Mediciones básicas en electrónica	2	s/d	31	26
9) En el nivel técnico: Automatismo lógico y secuencial	3	s/d	66	50

¹ Empresas de procedencia de los trabajadores participantes.

FUENTE: Junta del Comité Coordinador del Servicio Nacional ARMO, 28 de noviembre de 1969.

b) La formación de personal instructor para la industria constituye el área fundamental de las responsabilidades de ARMO, encaminada a brindar los elementos técnico-pedagógicos necesarios para lograr que las empresas industriales se hagan cargo de sus propios programas de adiestramiento. Para la preparación de esta clase de personal, que constituye el agente clave para el programa nacional de adiestramiento acelerado en planta, ARMO ha trabajado en dos niveles: 1) Cursos para personas que como parte de sus funciones en las empresas comunican enseñanza o instrucción tecnológica a los trabajadores; 2) preparación de responsables de los programas de capacitación de las empresas. Es decir, de aquellas personas formalmente encargadas de preparar, poner en marcha, evaluar, etcétera, los programas de adiestramiento que se llevan a cabo en los lugares donde prestan sus servicios.

El rasgo más destacado del adiestramiento no es perfeccionar profesionalmente o enseñar el oficio, aspectos ya dominados por este tipo de personal entre el cual, incluso, figuran técnicos medios y aun de nivel universitario, sino enseñarles a comunicar, a impartir adecuadamente instrucción tecnológica mediante procedimientos didácticos modernos para el aprendizaje acelerado para adultos, así como, por otra parte, seguridad industrial, relaciones humanas y otras cuestiones concernientes a la actividad laboral.

En este capítulo se han emprendido las experiencias que señala el cuadro número 41.⁹³

c) Dentro del Programa de Formación y Adiestramiento de Personal de ARMO, fueron organizados tres cursos, conducidos por expertos extranjeros o con la colaboración de los mismos.⁹⁴

d) En lo que atañe a actividades docentes dentro del capítulo de

⁹³ En el conjunto, en los dos campos señalados se han realizado 27 cursos en los cuales participaron 507 personas procedentes de 278 empresas, talleres de servicio y centros educativos. Las discrepancias entre estas cifras globales y las contenidas en los cuadros números 42 y 43 obedecen a la falta de algunos datos y también a que algunos de éstos se repiten para una misma especialidad en lo que atañe a nivel obrero y a nivel de instructores, respectivamente.

⁹⁴ 1º Un curso con duración de 10 semanas conducido por un especialista en adiestramiento dentro de las empresas, procedente de la Industrial Training Foundation de Inglaterra, al que concurrieron 10 técnicos de ARMO. Por este medio fue posible, entre otras cosas, recapitular planteamientos técnicos en el campo del análisis sistemático para determinar necesidades específicas de adiestramiento y la forma de satisfacerlas en las empresas en programas conducidos por supervisores industriales. 2º Un curso organizado y supervisado por un experto de la OIT, orientado a asuntos relativos a la formación y perfeccionamiento de supervisores. En este programa, cuya duración fue de 3 semanas, asistieron 11 técnicos. 3º Con la colaboración de un experto de la OIT, se efectuó un curso de 17 horas de duración, sobre metodología, estructuración y formas de materiales didácticos para el medio industrial.

Cuadro 41

**ARMO: FORMACION DE PERSONAL INSTRUCTOR
(1969)**

<i>Tipos de cursos</i>	<i>Núm. de cursos</i>	<i>Duración en horas de cada curso</i>	<i>Participantes</i>	<i>Núm. de empresas</i>
1) Instructores para aspectos básicos de la operación del torno	2	26	6 personas	5
2) Instructores para programa de mediciones básicas en electrónica	1	s/d	8 ingenieros	8
3) Para instructores en máquinas-herramientas para trabajos de la madera	1		7 profesores de taller 1 jefe de sección fábrica de muebles	7
4) Para capacitar como instructores a maestros electricistas para perfeccionar a medio-oficiales en instalaciones eléctricas	1		5 personas	2
5) Para personal instructor del Metro (perfeccionar personal que capacite a trabajadores encargados de la operación del equipo y del sistema: técnicas de enseñanza y metodología del adiestramiento)	1	20	13 técnicos	1
6) Materiales didácticos destinados a instructores de servicios y centros de capacitación de empresas industriales	2	20	29 personas	
7) Curso para responsables o encargados de programas de capacitación en empresas (aspectos generales de la promoción, organización y realización de programas de adiestramiento en la empresa (Organizado en colaboración con la Asociación Mexicana de Capacitación del Personal (AMECAP)	1	30	19 personas	14
8) Primera etapa en el programa de adiestramiento de personal técnico de alto nivel, destinado a la operación y administración de ingenios azucareros (parte del programa de colaboración de ARMO con NA-FINSA)	1	s/d	s/d	s/d

FUENTE: Junta del Comité Coordinador del Servicio Nacional ARMO, 28 de noviembre de 1969.

Asistencia Técnica Internacional, fueron impartidos, también por diversos expertos extranjeros, ocho cursos.⁹⁵

e) Tareas de promoción. Durante este año se han realizado diversas tareas preparatorias para echar a andar, en 1970, un programa de promoción para proveer al desenvolvimiento del servicio, a fin de lograr un mayor acercamiento a los distintos sectores que son sujetos de la política de adiestramiento, para lo cual se entenderán labores informativas y de divulgación.

Se concede especial importancia al acercamiento al sector obrero, no sólo mediante la relación e incorporación a sus actividades de los grupos dirigentes nacionales, sino particularmente de los grupos dirigentes en el nivel de fábrica.

f) En materia de reuniones internacionales y otros eventos, el personal técnico de la institución ha participado en diversos seminarios y reuniones técnicas en el país y en el extranjero.⁹⁶

Como resultado de las experiencias obtenidas, se ha planteado la necesidad de que ARMO desarrolle actividades en un número mucho mayor de las áreas de especialidades inicialmente previstas. Entre los aspectos programados para 1970 figura el incremento de

⁹⁵ 1º Dos cursos sobre el empleo de los recursos didácticos para fines de adiestramiento (uno dedicado al personal técnico de ARMO y el otro para técnicos de empresas). 2º Un curso para el personal de ARMO, sobre el tema formación y perfeccionamiento de supervisores industriales. 3º Un curso para responsables de capacitación a personal encargado de administrar programas de adiestramiento, en el que participó personal técnico de ARMO y de otras instituciones. 4º Un curso dedicado a maestros generales de la construcción. 5º Tres cursos sobre automatismo lógico y secuencial para personal técnico.

⁹⁶ Cabe mencionar los siguientes: 1. Seminario convocado por CINTEFOR, sobre Políticas de Formación Profesional, julio, 1969, Bogotá, Colombia. 2. Séptima Reunión de la Comisión Técnica de CINTEFOR, julio, 1969, Bogotá, Colombia. 3. Reunión patrocinada por CINTEFOR, para examinar normas para la elaboración de manuales destinados a la preparación de personal profesional, septiembre, 1969, Caracas, Venezuela. 4. Seminario sobre Normalización Electrónica y Control de Calidad de Artículos Electrónicos, agosto, 1969, Berlín, Alemania (técnico de ARMO). 5. Reunión organizada por CINTEFOR para hacer análisis comparativos de los medios utilizados en la evaluación de diversos programas de formación profesional, agosto, 1969, Río de Janeiro, Brasil (1 técnico ARMO). 6. Reunión convocada por CINTEFOR para examinar las condiciones, objetivos, programas, métodos y resultados de adiestramiento en los servicios eléctricos de la región, noviembre, 1969, Santiago de Chile (1 técnico ARMO). 7. Con el patrocinio conjunto de ARMO y CINTEFOR se celebró el mes de julio, con sede en México, una Reunión a Nivel Técnico con el Tema de Planificación de la Formación Profesional en Función de Niveles de Desarrollo Económico y Social a la que asistieron, aparte de la representación mexicana, especialistas de ocho países latinoamericanos. 8. Reunión de especialistas celebrada en México bajo el patrocinio conjunto de OIT y el Centro Nacional de Productividad, para revisar las políticas de fomento de los recursos humanos para el desarrollo, dentro del marco del Plan de Ottawa. 9. ARMO patrocinó, con el Instituto Mexicano del Seguro Social y la CTM, la reunión preparatoria celebrada en México, de la Conferencia Nacional sobre Cambio Tecnológico, Productividad y Seguridad Social, que se realizará en 1970.

la capacidad del Departamento Técnico en las áreas de capacitación y preparación de materiales a través de una tarea más intensa de investigación sobre los requerimientos de la materia.

Se ha llegado a la conclusión, por otra parte, de que lo que debe enseñarse a los obreros son conocimientos muy específicos que se traducen en cursos de muy breve duración —aproximadamente de entre 30 y 60 horas en promedio—, pues principalmente se trata de ofrecer los elementos básicos de su oficio o actividad concreta.

No obstante la baja escolaridad promedio de la mano de obra mexicana, existe una gran proporción de trabajadores calificados y semicalificados que teniendo pocos estudios sistemáticos poseen habilidades directas para el trabajo, con lagunas aquí y allá que pueden ser llenadas mediante adiestramiento acelerado con el cual, a través de un esfuerzo relativamente pequeño, es posible lograr grandes mejorías en eficiencia y productividad.

El conocimiento y comprensión de estos asuntos son de capital importancia para la formación del personal que a la postre sea el responsable de los programas de adiestramiento dentro de la empresa, pues con frecuencia se incurre en el error de abordar el problema con procedimientos innecesariamente escolarizados.

Ya en 1969 ARMO ha enfrentado problemas de resistencia hacia el adiestramiento, tanto del sector obrero como del industrial. Muchos empresarios no comprenden el significado del adiestramiento en la actual fase del desarrollo del país y los requisitos que plantea en la política obrera y salarial. Y tampoco hay una cabal comprensión de la ayuda que en lo particular puede proporcionarles el adiestramiento para resolver problemas específicos, así, para la mejor operación de sus equipos, para incrementar la productividad, etcétera, y no se muestran dispuestos a ceder para tales fines parte del tiempo que pagan a sus obreros. Otros más consideran ocioso invertir recursos en capacitar a sus obreros, pues de hacerlo, éstos serán atraídos a negociaciones donde se ofrecen mayores salarios.

En lo que hace a los trabajadores, uno de los problemas más graves es la rigidez sindical que coloca en un primer término el derecho escalafonario por antigüedad, relegando a un segundo plano la capacidad técnica. De no lograrse que se dé peso a la antigüedad únicamente en los casos de igualdad de capacidad técnica, existen pocos incentivos para que el trabajador desee adiestrarse.

Es bastante común que los trabajadores no se inclinen a realizar esfuerzos para su superación técnica si no ven perspectivas más o menos próximas de mejora en sus ingresos, más aún cuando preva-

lece la convicción —con bases suficientes en nuestro medio—, de que con ello se contribuye más al beneficio del patrón que al de ellos mismos.

Las experiencias recogidas en el año de 1969, han hecho arribar a ARMO al criterio de que su papel no debe reducirse sólo a las cuestiones estrictamente técnicas, sino que debe contemplarlas en su conexión con el problema social de la formación de los cuadros de trabajadores para la industria y de los efectos sobre éstos del cambio tecnológico. Así, se estima que el servicio que se presta a la industria debe ser contemplado también en función del interés de los trabajadores.

Se está procurando el mayor acercamiento posible al sector obrero insistiendo en su calidad de beneficiario. Si hay adiestramiento en planta el muchacho trabajador tiene oportunidad de aprender algo, pues tras un turno de 8 horas no puede estudiar fuera como otros. Además, el criterio sustentado por ARMO es el de que los trabajadores adquieren, a mayor capacidad para el trabajo, mayor poder de negociación con los patrones. La implantación del plan a nivel nacional depende, en buena parte, de los trabajadores, ya que pueden exigirlo a través de los contratos colectivos, como ya está sucediendo en varios casos.

Si bien el servicio no puede influir directamente en la situación prevaleciente en materia de política de salarios, se estima que puede contribuir a un mejor estado de cosas al propiciar la adquisición de mejores calidades para la mano de obra. A esto va orientada una buena parte de los planes de promoción, a imbuir a la clase trabajadora la convicción de que el adiestramiento es un arma de negociación para ella, sabiendo hacer mejor las cosas tienen mejor puesto, mejor remuneración, pueden exigir más a los empleadores.

Se considera como una buena perspectiva lograr que se apliquen programas de adiestramiento en los que la empresa ceda la mitad del tiempo requerido de aquel que paga al obrero, y que el trabajador, por su parte, ponga de su tiempo libre, la mitad restante.⁹⁷

Actualmente ARMO mantiene relaciones con la Asociación Mexicana de Responsables de Capacitación (AMECAP), misma que cuenta con alrededor de 200 empresas miembros. Asimismo tiene contactos con la Asociación Mexicana de Instalaciones Eléctricas,

⁹⁷Ya se han realizado algunas experiencias en este sentido; por ejemplo, con la Cámara de Construcción del Mueble, a la que se le diseñó un programa de adiestramiento de 2 horas diarias, una por cuenta de los trabajadores y otra por la de los patrones. Con todo, hasta ahora tienen un mínimo de experiencias de adiestramiento dentro de las empresas.

con el Instituto Franco-Mexicano de Capacitación para el Trabajo Industrial, con la Escuela Wilfrido Massieu del IPN, los Institutos Tecnológicos y otras instituciones de educación superior, etcétera.

En este renglón está desarrollándose una labor hacia la cooperación con otras instituciones, por medio de la cual, entre otras ventajas, pueda evitarse la redundancia de instalaciones.

En esta fase inicial ARMO se encuentra en un periodo abierto a la experimentación y a la investigación y está explorando diversas alternativas.⁹⁸

5. Comentarios adicionales

Como decíamos, la capacitación de jóvenes desertores del nivel medio y de otros que no pueden realizar estudios superiores a la primaria,⁹⁹ independientemente de los esfuerzos que hacen para mejorar horizontal y verticalmente la enseñanza sistemática en distintos niveles, figura como un capítulo de gran importancia en la próxima década, por lo que demanda una mayor atención. El ensanchamiento de la capacidad de absorción del sistema, la ampliación y modernización de las instalaciones existentes, la revisión a fondo de sus programas y su continua adecuación a las cambiantes necesidades del desarrollo, constituyen una tarea 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. En esta área, a diferencia de ARMO, quizá sería de gran provecho la existencia de unidades móviles 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.

⁹⁸Por ahora no se cobran los servicios prestados a la empresa y a los trabajadores. Todavía no se definen las líneas de acción en tal sentido, pero se piensa que en 1971, al finalizar el Plan de Colaboración Internacional y al estar el servicio plenamente integrado y en funciones, se fijarán a las empresas cuotas o procedimientos de recuperación de materiales. Figuran entre los posibles criterios a seguir, no demandar pago cuando los beneficiarios directos sean los trabajadores, y exigirlo, cuando la empresa sea la beneficiaria. Otra posible línea es eximir de pago por prestación de servicios a los organismos estatales. El problema, sin embargo, se encuentra en estudio y no hay aún decisiones al respecto.

⁹⁹Incluyendo aquí, asimismo, los cursos breves de perfeccionamiento de trabajadores adultos que acuden a los centros por iniciativa propia o mediante convenios de las empresas.

Esto implicaría un mejor equilibrio entre las asignaciones para este sistema y las correspondientes a ARMO, lo cual resultaría muy conveniente, aunque ambos atienden aspectos diferentes, en virtud de que esta última institución está dedicada a servir a las unidades medianas y grandes del sector industrial moderno y que quedan fuera de su acción las pequeñas empresas y los gruesos contingentes de nuevos trabajadores desempleados y subempleados y otros tipos de personas que requieren capacitación. Uno y otro aspectos, que desde su ángulo específico constituyen esfuerzos para el mejoramiento de los recursos humanos para el trabajo, deben formar parte, como quiera que sea, de un plan a nivel nacional y regional bien coordinado.

Ya hemos hablado de los problemas que los servicios nacionales del empleo enfrentan en los países subdesarrollados en los que la cuestión básica es la falta de ocupación productiva a la altura de las necesidades, pero en los que además hay una enorme inadecuación cualitativa entre la oferta y la demanda de trabajo, por lo que, so pena de no obtener resultados satisfactorios, dichas instituciones deben formar parte de una política económica que haga de la expansión del empleo y del desarrollo de las aptitudes para el trabajo una preocupación central. Es de esperar que el próximo establecimiento del Servicio Público del Empleo que se contempla en la nueva Ley Federal del Trabajo, sea realizado en forma tal que pueda operar en este sentido, contribuyendo con sus estudios, opiniones y acciones a la efectiva adecuación cuantitativa y cualitativa entre la oferta y la demanda de mano de obra, no sólo en lo que atañe a las tareas de colocación, sino interviniendo en todos aquellos aspectos que tengan que ver con el nivel y la estabilidad del empleo y con las calificaciones de la fuerza de trabajo. Por lo pronto, el estudio de los problemas ocupacionales en México, en atención a causas inmediatas, localización, exigencias educativas, etcétera, que realice por sí mismo y/o en colaboración con otras instituciones, puede ser una contribución inmediata importante para los correspondientes planes.

En lo que atañe en particular al adiestramiento en servicio, aunque todavía no es posible hacer una evaluación de la acción de ARMO, cabe adelantar algunas observaciones sobre su significado en el contexto de los problemas nacionales en materia de empleo y mejoramiento de las calidades de la fuerza de trabajo. Tales apreciaciones pueden plantearse desde diversos puntos de vista.

Por lo pronto, sólo está llamada a influir directamente en los problemas del desempleo en lo que respecta al que se origine o

amenace producirse a consecuencia del cambio tecnológico en el sector moderno, que es el área donde ha de operar, empero, su objetivo básico es aumentar la productividad del trabajo en dicho sector.

Sin embargo, como a veces se ha mencionado, la contribución indirecta de ARMO a los problemas del empleo, puede ser muy grande. Así, el incremento del producto global a través del aumento de la productividad del trabajo implica acelerar el proceso de desarrollo y por ende, de adoptarse medidas adecuadas, se tiene colateralmente una expansión de la oportunidad de trabajo. Aún bajo el supuesto de una plena validez de esta aseveración, cabe destacar, ya que no es tal su objetivo, que no toca algunos de los problemas apremiantes que no pueden ni deben esperar y que por lo tanto requieren ser incorporados en un plan en que se armonicen las necesidades de los distintos sectores de la producción y de la población trabajadora.

Con todo, lo que conviene subrayar en primer término, es que de no tomarse las providencias del caso, el incremento de la productividad lograda por este medio, y en el que se invierten fondos susceptibles de ser aplicados a otros fines colectivos, tenderá a beneficiar fundamentalmente a la empresa. En un contexto en el que, entre otros aspectos, existe una política estacionaria de salarios, aun cuando en principio sea útil para los trabajadores en servicio superar su calidad profesional y permita algún aumento a sus asignaciones, a la postre el resultado será un acrecentamiento de las utilidades de los empresarios y una participación del trabajo desproporcionalmente insignificante en relación al monto de la riqueza generada, precisamente, a través de la mayor productividad de éste.

Resulta de fundamental importancia considerar la eficacia posible de estas medidas no sólo en lo que atañe en abstracto a su significado tecnocrático y operacional, sino en relación a su sentido social y a las fuerzas actuantes que en éste y otros sentidos pueden frustrarlo. Y esto, no sólo en lo que toca al adiestramiento en servicio sino también con respecto a las medidas que desde otra perspectiva tienden a mejorar los recursos humanos, es decir, las capacitaciones cortas y, en general, los diversos servicios educativos generales y profesionales.

Ya hemos hecho referencia a las bajas asignaciones que en el ingreso corresponden a los sueldos y salarios con respecto a la parte absorbida por el capital, pero cabría añadir —que de acuerdo con lo expresado por algunos autores— México figura entre los

países en que la tasa de explotación del trabajo es más elevada. Y esto, que ocurre en todos los sectores, se manifiesta con igual vigor en la industria que se encuentra entre las actividades que han experimentado notables incrementos en el nivel de salarios:

De una manera tosca, pero sin duda reveladora de la magnitud del fenómeno —nos dice Alonso Aguilar—,¹⁰⁰ podría estimarse que la relación ingresos de los capitalistas, sueldos y salarios, o sea la tasa de explotación o plusvalía, supera al 100 %, y en muchos casos incluso excede del 200, 300 % y más, lo que hace de México un verdadero paraíso para los inversionistas, pues probablemente una tasa de explotación de más de 50 %, podría considerarse muy alta.¹⁰¹

Es muy probable, por otro lado, que el desinterés de numerosos empresarios por el adiestramiento de sus trabajadores, derive del patrón de desarrollo industrial existente en México, en el que pueden darse elevados precios y jugosas utilidades acompañados de una baja eficiencia en la producción. Así, a consecuencia de la excesiva y prolongada protección que se ha ofrecido a las manufacturas nacionales y a la posición de control del mercado que algunas de ellas han logrado conquistar:

. . . se ha derivado hacia una estructura industrial dedicada a producir para una sociedad urbana de consumo, en un mercado cautivo y oligopólico. La naturaleza del mercado ha determinado que, en términos generales, el aparato industrial opere, por sistema, con capacidad ociosa, con bajos niveles de eficiencia y ofrezca signos de aparente inflexibilidad para asimilar mayores salarios sin elevar los precios de venta, pese a que aquéllos representan una proporción sumamente reducida dentro del valor de la producción.¹⁰²

En principio, la política de desarrollo de los recursos humanos, de la cual sólo hemos contemplado un pequeño aspecto, constitu-

¹⁰⁰ Alonso Aguilar, *op. cit.*, pp. 76-77.

¹⁰¹ El propio autor, en igual fuente, presenta tasas de explotación del trabajo para 1960, de 1023.2 % en la molienda de trigo, 502.4 % en las industrias productoras de leche condensada, evaporada y en polvo; de 191.2 % en la industria cigarrera; 177.6 % en la fibra sintética; 149.1 % en fertilizantes, etcétera. Tales estimaciones se hacen considerando el ingreso de los empresarios igual a la diferencia entre el valor agregado y el monto de los sueldos y salarios, menos pagos por intereses, rentas, alquileres y regalías, y menos un descuento adicional de 20 % para gastos de administración, depreciación e impuestos indirectos. Estimándose tal proporción como suficientemente amplia, sobre todo si se tiene en cuenta que todo el rubro de sueldos, salarios y prestaciones se asignó a los trabajadores, no obstante que parte del mismo corresponde a utilidades disfrazadas y en general a ingresos del capital. La tasa de explotación del trabajo se tomó como la relación porcentual entre los ingresos retenidos por los empresarios y los sueldos y salarios.

¹⁰² Manuel Aguilera G., *ibidem*, p. 15.

ye un renglón de primordial importancia; pero si ha de traducirse en algo más que en favorecer a los grupos minoritarios, se requiere de cambios estructurales profundos en los que el hombre sea contemplado a la vez que como generador de la riqueza social, como destinatario de los frutos del desarrollo económico y no como un mero apéndice del aparato productivo controlado por los intereses de cortos grupos privilegiados.

Como hacíamos notar, en las últimas décadas ha cobrado cada vez mayor importancia en el esquema teórico explicativo del desarrollo el papel representado por otro tipo de factores que el mero aumento de las inversiones de capital y del incremento numérico de la fuerza de trabajo. Así, una vez demostrada la parte que en el crecimiento económico corresponde a cada uno de estos factores, pudo advertirse la existencia de un “residuo”, que al ser investigado, mostró otros agentes generadores que los hasta entonces considerados, abriéndose así nuevas perspectivas de análisis que señalaron cambios en la orientación de la política práctica.

Entre los factores explicativos que desde la nueva posición crítica fueron incorporados al análisis figuran rasgos concernientes casi en su totalidad a las cualidades de la población: estado de salud, educación, pericias y hábitos para el trabajo, sistemas de organización y administración pública y empresarial; además de lo relativo al avance científico y a sus aplicaciones tecnológicas.¹⁰³

Como resultado de este nuevo enfoque, en los países atrasados, se ha producido un creciente interés por el desarrollo de la política social en sus diversos componentes, al entenderse las correspondientes inversiones como equivalentes a las que se efectúan en capital físico. Empero, las formas en que se abren camino las nuevas concepciones están condicionadas por los marcos estructurales en que se ubican. Y de modo semejante a como el monto y composición de la inversión física se ve condicionada por aquéllos, las inversiones en capital humano, así en su nivel e integración y en sus resultados finales, se encuentran igualmente determinadas. En realidad estas medidas que en abstracto son inobjetables, sólo cobran sentido en la proporción en que se logren superar los marcos en que se sustenta la irracionalidad de la economía del capitalismo subdesarrollado y la desigualdad social, por más que en determinados momentos signifiquen mejorías con respecto al estado de cosas establecido.

¹⁰³ Ver Oscar Méndez Nápoles, “La planificación de la política social y el fomento de los recursos humanos”, ponencia presentada al VI Congreso Nacional de Planificación.

Como antes ya se hizo ver, en México las metas sociales han quedado relegadas a un segundo plano en aras de una supuesta expansión de la base productiva, sin negar que no la haya habido, aunque por debajo de las posibilidades. Esto no significa tampoco argüir que no se hayan logrado avances significativos en el llamado sector social o de consumo colectivo —gasto corriente en educación, salud, nutrición, seguridad social, infraestructura urbana en general, agua potable, alcantarillado, pavimento, habitación popular, equipo de esparcimiento y recreo, etcétera. Con todo, aún enormes sectores de la población no disfrutaban de estos beneficios que básicamente deben ser ofrecidos por el Estado con miras a satisfacer las necesidades de las personas de menores recursos, pues aun cuando algunos de ellos como la seguridad social y las rentas o amortizaciones por el uso de viviendas populares se cubren a través de cuotas que son pagadas en relación a la actividad productiva, una parte sustancial debe ser financiada a través de transferencias o asignaciones presupuestales, como es el caso, por ejemplo, de la educación.

De este modo, la orientación peculiar de la política económica ha permitido un patrón de desarrollo en que ni el Estado dispone de recursos suficientes para enfrentar sus responsabilidades frente a la colectividad, ni se ha logrado la participación en el crecimiento económico de grandes sectores de la población. Y por otro lado, independientemente a que quedan innumerables necesidades por satisfacer, todavía una parte de los gastos gubernamentales en este sentido, como por ejemplo, numerosas obras de urbanización, y otros servicios, vienen a favorecer especialmente a los estratos privilegiados de la población y a los que se encuentran más próximos a ellos.

Como quiera que sea, el cumplimiento de estas responsabilidades implica que el gobierno debe tener una política redistributiva explícita y eficaz, que por un lado le permita recaudar un volumen considerable de recursos —especialmente de los que tienen más—, y por otro, se los regrese a la comunidad en forma de servicios, lo cual, desde luego, es más factible en la medida en que sea mayor el desarrollo económico, pues la actividad productiva debe sufragar estos gastos. En el Reino Unido, por ejemplo, se estima que el 40 % del gasto público total corresponde a transferencias de esta clase.

De acuerdo con datos de Ifigenia M. de Navarrete, México destinaba para 1966 el 4.5 % del PNB —que en dicho año alcanzó una cifra de 271 mil millones de pesos—, para la satisfacción de las

necesidades de seguridad social, salud, agua potable y alcantarillado, vivienda y educación. Como lo hace ver la citada autora, un esfuerzo relativamente pequeño permitiría aspirar a introducir mejoras de cierta significación:

Se calcula que es posible abastecer de agua potable y alcantarillado al 70 % de la población urbana y al 85 % de la rural, agrupada en poblados de más de 500 habitantes, en un futuro próximo, con destinar a este propósito una parte relativamente modesta, 1/2 %, de los recursos que anualmente genera nuestra economía, o sea del producto nacional bruto; se estima que cuidar la salud pública de toda la población, extender la seguridad social al 40 % de la misma, requeriría un 3 % del mencionado producto; para vivienda popular, incluyendo la construcción de nuevas unidades habitacionales en las ciudades de mayor hacinamiento y el mejoramiento o rehabilitación de las viviendas ya construidas mediante obras relativamente baratas, bastaría con destinar otro 1/2 % del producto nacional bruto; la educación y capacitación para el trabajo podría avanzar enormemente si se siguiera la recomendación formulada en la Reunión de Ministros de Educación auspiciada por UNESCO en Santiago de Chile en 1962, donde se consideró que con un 4 % del producto nacional bruto podrían satisfacerse las necesidades de educación elemental, media y superior y de investigación que requiere el proceso de desarrollo económico y social de Latinoamérica; con el 8 % del producto nacional bruto tendríamos medios suficientes para elaborar planes realistas que permitieran que México se incorporara muy pronto al grupo de naciones en donde estas necesidades sociales básicas están satisfechas.¹⁰⁴

O sea, que apenas se requeriría duplicar la cifra hasta ahora asignada, lo que sería del todo factible si como viene ocurriendo, el producto nacional bruto continúa incrementándose a una tasa superior a la de la población, si bien ello requeriría asignar responsabilidades al sector público federal, a los gobiernos locales y a los particulares para recabar los recursos presupuestales necesarios a través de impuestos, cuotas, contribuciones y aportaciones de los particulares y para realizar las acciones correspondientes. Como se señala en igual fuente, ninguna política social puede aspirar a resultados efectivos si, entre otras cosas, los impuestos recaudados por el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito, los Estados, los municipios y la seguridad social, siguen representando, como hasta ahora, el 10 % del producto nacional. No es posible que el Gobierno Federal emprenda una política de expansión económica y social mientras maneje tan sólo el 8 % de los recursos nacionales, ya que aun sumando otros ingresos ordinarios, todos los de los gobier-

¹⁰⁴ Ifigenia M. de Navarrete, "Una política para el desarrollo económico y la infraestructura social", *El Día*, México, 26 de junio de 1969.

nos locales, departamentos del distrito, de los organismos descentralizados y de las empresas estatales —deducidos gastos de operación—, tal porcentaje no llega a ser superior al 14 % del PNB.

Modestos como son estos objetivos, y viables en cuanto a que visto el problema en abstracto hay posibilidad de recabar tales recursos en atención al excedente económico potencial, en el cuadro de las instituciones y estructuras vigentes, resultan muy difíciles de alcanzar.

CAPITULO IV

URBANISMO Y RASGOS DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

I. El crecimiento demográfico de México

El crecimiento demográfico de México ha sido espectacular en las últimas décadas del presente siglo a consecuencia, como en otros países subdesarrollados, del abatimiento de las tasas de mortalidad y de la persistencia de altas tasas de natalidad. Así, entre 1930 y 1960 las defunciones descendieron de 26.5 por mil habitantes, a 11.5. Y en lo que atañe particularmente a la mortalidad de menores de un año, de una cifra de 224.7 defunciones por mil nacidos vivos en 1922, se llegó en 1960 a una cifra de 74.2.¹⁰⁵

De este modo, se ha logrado una notable ampliación de la esperanza promedio de vida y también por cada grupo de edad. La esperanza de vida al nacimiento que en 1930 era de 32.44 años para hombres y de 34.07 para mujeres, pasó a ser en 1960 de 57.63 y 60.29 años para unos y otras, respectivamente. Es decir, que apenas en 30 años se produjo un aumento de más de 25 años en la esperanza de vida.¹⁰⁶

Considerando el crecimiento de la población en su conjunto en un lapso mayor, podemos advertir que si en el pasado próximo hubieron de transcurrir cerca de cien años para que la población se duplicara, ello ocurrió por primera vez en este siglo en un periodo de 50 años al pasar la población de 13.6 millones de habitantes en 1900, a 25.8 en 1950, arribándose entre esta última fecha y 1970,

¹⁰⁵ Raúl Benítez Zenteno y Gustavo Cabrera, *Proyección de la población de México 1960-1980*, Banco de México, 1966, p. 31.

¹⁰⁶ *Ibidem.* p. 32.

o sea apenas en 20 años, a una cifra próxima a los 50 millones de habitantes (cuadro número 42).

CUADRO 42

MEXICO: CRECIMIENTO DE LA POBLACION 1903-1980

Años	Población	Tasa de crecimiento
1803	5 764 731	
1810	6 122 354	0.9
1820	6 204 000	0.2
1830	7 996 000	2.6
1842	7 016 300	-1.0
1852	7 661 919	0.9
1862	8 396 524	1.0
1872	8 655 553	0.4
1882	10 001 884	1.5
1892	11 872 137	1.8
1900	13 607 259	1.8
1911	15 160 369	1.1
1921	14 334 780	-0.5
1930	16 552 722	1.7
1940	19 653 552	1.8
1950	25 791 017	2.8
1960	36 003 000	3.1
1965	42 808 600	3.6
1970	51 086 200 ¹	3.6
1975	60 891 700	3.6

¹ De acuerdo con cifras preliminares del IX Censo General de Población, el número de habitantes con que cuenta México para 1970 es de 48 313 438.

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

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

El rejuvenecimiento de la población tiene efectos en el desarrollo económico, pues por una parte significa, de menos en principio, una mayor presión sobre las facilidades existentes: escuelas, maestros, clínicas, guarderías, vivienda, servicios médico-asistenciales, etcétera. Y por el otro, un aumento más que proporcional de la población dependiente con respecto al incremento de la población trabajadora. Sin defecto, por otra parte, de que esta última crezca como viene ocurriendo, con mayor rapidez que la ampliación de

las oportunidades de ocupación y que por ende presuponga un mayor esfuerzo para elevar el nivel de inversión productiva.

Examinando este fenómeno en el periodo 1930-1960, y con base a estimaciones hasta 1970 y 1975, podemos advertir que los grupos de edades de 0 a 14 años, que en el año primero citado ascendían al 39.2 % de la población total, pasaron a representar el 45.5 % en el segundo, calculándose en 46.8 % y 46.6 % para el tercero y cuarto, respectivamente. Según puede desprenderse de la observación del cuadro número 43, las tasas de crecimiento de los distintos grupos de edad en la última década, a excepción del grupo de entre 15 y 19 años que ya se clasifica en la edad productiva, pero que también tiene una tasa de crecimiento alta, las tasas más elevadas corresponden a los grupos clasificados como improductivos, o sea, a los niños y a los ancianos de más de 65 años, cuyo crecimiento anual entre 1960 y 1970 es en conjunto del orden del 3.9 %.

CUADRO 43
MEXICO: POBLACION TOTAL POR GRUPOS DE EDADES
(1930-1975)

Grupos de edades (años)								Tasas de crecimiento
	1930	1940	1950	1960	1965	1970	1975	1960-1970
Total	16 553	19 654	25 791	36 003	42 808	51 086	60 892	3.6
De 0 a 4	2 511	2 865	3 970	6 719	8 047	9 567	11 182	3.6
De 5 a 14	3 979	5 231	6 784	9 662	11 822	14 325	17 193	4.1
De 15 a 19	1 685	1 996	2 632	3 534	4 285	5 267	6 440	4.1
De 20 a 64	7 886	8 970	11 491	14 853	17 211	20 183	23 991	3.2
De 65 y más	492	591	913	1 235	1 444	1 745	2 085	3.6
De 15 a 64	9 571	10 966	14 124	18 388	21 496	25 450	30 431	3.4
De 0 a 14 y								
De 65 y más	6 982	8 687	11 667	17 616	21 312	25 636	30 461	3.9

FUENTE: Dirección Gral. de Estadística, SIC: Censos de Población y Colegio de México (tomado de Ifigenia M. de Navarrete, "Sobre-población y desarrollo económico", *Investigación Económica*, núm. 107-8, México, 1967, p. 230.

Cabe tener en cuenta, sin embargo, que estas clasificaciones constituyen un *a priori* que debe ser enfrentado con la realidad. Es verdad que la cantidad de mano de obra disponible para la actividad económica depende de la estructura de la población que está ligada a factores demográficos, pero asimismo está influida por factores de carácter económico y social. Las tasas de fecundidad y mortalidad, respectivamente, determinan de modo principal la magnitud de la población y su composición por sexo y edad, de cuya estructura se deriva el número aproximado de personas que

pueden participar en la actividad económica; la distribución de la población por zonas urbanas y rurales, el porcentaje de las mujeres incorporadas a la actividad productiva, etcétera; contribuyen entre otras características demográficas a determinar la proporción de la población económicamente activa. Empero todos estos elementos deben ser examinados y relacionados con respecto a los factores económicos y sociales; por ejemplo y sin olvidar que la misma tasa de crecimiento demográfico es una variable del desarrollo económico, el grado de desenvolvimiento y organización de la producción, el nivel del ingreso y el valor relativo de las actividades económicas y no económicas, las costumbres en la formación de la familia y la actitud ante la participación de la mujer en la actividad productiva, la oportunidad educacional y la extensión de los sistemas de seguridad social, etcétera, son factores que ejercen una acción importante en la configuración final de la población trabajadora.

Procede mencionar a título ilustrativo que para el año de 1960 la tasa bruta de actividad en México —porcentaje de la población activa con respecto a toda la población, sin distinción de edades—, fue de 32.5 % para ambos sexos, correspondiendo 53.4 % a los varones y 11.6 % a las mujeres. Sin embargo, considerando la población total en edad de trabajar, esto es, de 15 a 64 años, tenemos que solamente estaba incorporada a la actividad el 55.2 % de ella: el 92.8 % de la suma de los varones de esas edades y únicamente el 19.1 % de la suma de las mujeres en igual caso, o sea que la cifra real resultaba muy por debajo de la potencialidad en virtud de la escasa participación de la mujer en la economía. Pero en contraposición a este hecho, formaban parte de la población económicamente activa el 59.5 % de los ancianos teóricamente fuera de la edad de trabajar; el 91.7 % de la suma de los varones de 65 y más años y el 29.5 % del total de las mujeres de estas edades. Así como, por otro lado, el 32.2 % de los niños y el 4.8 % de las niñas de 12 a 14 años de edad, respectivamente.¹⁰⁷

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

¹⁰⁷ Datos del VIII Censo General de la Población, SIC, 1961.

En la perspectiva contemporánea, el problema se plantea en términos de “superpoblación” y de “explosión demográfica”, definiéndose esta última —palabras de Ifigenia M. de Navarrete—, como “un crecimiento acelerado de la población, debido a la permanencia de altas tasas de natalidad frente al descenso rápido y espectacular de la mortalidad general e infantil. . .”¹⁰⁸ Y la segunda, como “un término relativo que indica una relación”¹⁰⁹ que se pone de manifiesto particularmente “como el desequilibrio entre dos factores productivos: una abundante mano de obra, frente a una escasa dotación de recursos productivos complementarios que pueden agruparse bajo la denominación de capital, de forma que la producción y el ingreso que generan no bastan para cubrir las necesidades deseables de consumo, inversión y ocupación y porque el crecimiento de estas variables impiden nivelar el desequilibrio en un periodo inmediato, teniendo en cuenta la técnica y los sistemas de producción imperantes en una determinada sociedad”.¹¹⁰

Aunque no es nuestro propósito profundizar en el tema, cabe dejar señalado que los enfoques que enfatizan en las explicaciones del subdesarrollo sobre planos esencialmente demográficos, suelen pasar por alto los factores verdaderamente determinantes de los desajustes entre la población trabajadora y los medios de empleo y entre los grupos de menores y los servicios y recursos existentes, pues el análisis del proceso ahorro-consumo, va más allá de la consideración de dichas relaciones.

Como lo hace ver Alonso Aguilar, si desde el punto de vista teórico es cierto, en principio, que el aumento del consumo trae consigo una disminución del ahorro y viceversa, en el marco real del proceso económico esto no ocurre con tal simpleza. En una economía estancada e incluso en una en la que la tasa de crecimiento no logra superar el aumento de la población, el consumo sólo puede aumentar, y aun mantenerse al nivel anterior, a costa de la formación del capital, o sea, que si no hay progreso técnico y todo el incremento del producto deriva de una mayor ocupación y no de una creciente productividad, el aumento de la población absorbería totalmente el producto adicional. Empero, en la medida en que haya crecimiento económico —aun cuando éste sea pequeño— se registra un aumento del producto por habitante que, también en principio, es susceptible de aplicarse en una parte a

¹⁰⁸ Ifigenia M. de Navarrete, “Sobrepoblación y desarrollo económico”, *Investigación Económica*, núms. 107-108, p. 223.

¹⁰⁹ *Op. cit.*, p. 224.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 227.

elevant el consumo y en la otra, a acelerar el proceso de formación de capital. Por tanto, en la medida en que el crecimiento económico sea mayor que el de la población, cabe esperar que si bien habrá mayor consumo, también existirá una tasa de inversión cada vez más alta. Por consiguiente, si el crecimiento económico no ha derivado en una tasa de inversión proporcional al mismo y si el consumo crece con gran rapidez, ello no obedece a la presión demográfica, sino a la dilapidación del potencial de ahorro que realiza la minoría privilegiada que concentra una alta proporción del ingreso nacional:

Abundan los datos que demuestran —nos dice dicho autor— que, aun con las altas tasas presentes de crecimiento demográfico, si tan sólo se comprimese levemente el gasto improductivo, sería fácil dar un sensible impulso al desarrollo. Según recientes estimaciones hechas para México y Chile, podría incluso pensarse en doblar la tasa de inversión.¹¹¹

El mismo economista, al considerar las relaciones de dependencia económica que implica el crecimiento de los grupos menores de 15 años de edad, hace notar que lo esencial no es la forma en que dicha relación evolucione, sino el ritmo con que aumente la productividad. Examinando el periodo 1940-1965 hace destacar que si bien la población no apta para trabajar creció más rápidamente que la fuerza de trabajo, en igual periodo aumentó aún con mayor celeridad el producto por habitante, con lo que se tiene no un aumento, sino una disminución de la carga por persona:

... si suponemos que en 1940 la relación entre fuerza de trabajo y población no apta para trabajar hubiera sido de 1, para 1965 cada persona ocupada habría tenido que soportar un 10 % más de población no apta, o sea 1.1 %. Pero como el producto por persona ocupada aumentó mucho más, podría estimarse que en el propio año de 1965 cada miembro de la fuerza de trabajo en México podría sostener, no una persona, como en 1940, sino 1.77, o sea cerca de un 80 % más.

Lo que por otra parte demostraría que, también en principio, resultaría factible asegurar mayores dotaciones de capital por trabajador que las que realmente se aplican.¹¹²

En suma, para lo que nos interesa poner de relieve, la problemática del subdesarrollo no debe enfrentarse desde la perspectiva del control de la natalidad, puesto que la tasa de crecimiento demográ-

¹¹¹ Alonso Aguilar M., *Problemas Estructurales del Desarrollo*, IIE UNAM, p. 61

¹¹² Alonso Aguilar, *op. cit.*

fico es una función del proceso de desarrollo y no a la inversa. El problema no es intentar reducir “artificialmente” la tasa de crecimiento demográfico, sino elevar la de crecimiento económico muy por encima de aquélla, de modo que se creen las condiciones para que, como se ha demostrado históricamente, el incremento de la población se ajuste por sí mismo en forma similar a las proporciones que ostenta en los países adelantados.

Suponer que ciertos países están destinados a vivir en la miseria —se menciona en la misma fuente—, tan sólo porque su población crece de prisa, significa en realidad desentenderse del hecho de que, aun las naciones más pobres, cuentan con recursos para producir más, y olvidar que el desarrollo es un proceso dinámico, en el que lo fundamental es crear las condiciones estructurales propicias para incrementar, movilizar y utilizar mejor el potencial productivo.

Precisamente en la dilapidación y desperdicio del excedente económico potencial, propiciado por una estructura que favorece la creciente concentración del ingreso y la falta de integración y dinamismo del aparato productivo, deben ser buscadas y atacadas las causas del subdesarrollo.

El enfoque de la problemática del subdesarrollo desde planos puramente demográficos y las soluciones planteadas desde dicho marco, aparte de sus resultados dudosos, en cuanto a frenar el crecimiento de la población, a la postre conducen más que a otra cosa a distraer la atención de las cuestiones esenciales que es necesario abordar para superar el atraso. De no suceder así tal como se ha observado en décadas anteriores, en las que incluso la población aumentaba más lentamente que de unos años acá, el mayor número de habitantes no implicará mayores esfuerzos en inversiones productivas, sino un creciente número de subempleados, ni mayores inversiones sociales para los grupos de menores y para la prestación de otros servicios colectivos, sino un creciente número de analfabetas, de desnutridos, de familias hacinadas en viviendas miserables, y ello no a consecuencia del crecimiento demográfico sino de que, independientemente de la tasa de éste, las estructuras vigentes no permiten un ritmo de desarrollo adecuado y vedan a las mayorías disfrutar del aumento de la productividad de su trabajo, cuyos frutos son concentrados en unas cuantas manos.

II. Urbanismo y composición de la población económicamente activa

1. El crecimiento de la población 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 elementos, transformaciones y fenómenos de toda índole.

El fenómeno del urbanismo 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.¹¹³

Existen varios criterios para definir lo urbano, siendo el más usual de ellos el concerniente a la concentración demográfica, aunque el volumen de población tomado al efecto varía de unos a otros autores, así, las localidades consideradas como tales pueden comprender 2,500, 5,000, 10,000 o más habitantes. Si bien el grado de concentración demográfica es combinada, para una mayor explicitéz, con otras características tales como el predominio de actividades económicas no agrícolas, servicios públicos, etcétera. Aunque el criterio de concentración ecológica no es completo, en la medida en que se utilice en unión de otros indicadores económicos y sociales gruesos, resulta suficiente para evaluaciones generales del proceso de urbanización.¹¹⁴

¹¹³ Ver por ejemplo, Gino Germani, *Sociología de la modernización*, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1969.

¹¹⁴ La definición sociológica de lo urbano incluye muchos más factores. En términos de la teoría sociológica, si bien tiene un alto valor definitorio el grado de concentración demográfica y los rasgos estructurales de tipo económico, juegan también un papel importante los rasgos culturales y psicológicos, modos de vida, relaciones institucionales, interpersonales, etcétera, de ello derivados, aspectos todos que, además, deben ser considerados en relación a un contexto histórico determinado. Y en efecto, lo urbano o no urbano tiene una connotación histórica precisa que en un análisis acucioso no puede ser dejada de lado. Así lo demuestran, para citar un ejemplo, los rasgos morfológicos y funcionales del urbanismo en América Latina, determinados primero por las relaciones directas de dependencia colonial y luego por el neocolonialismo, que ha implicado el establecimiento y la creciente expansión de concentraciones demográficas próximas a los centros de explotación para la exportación, ya fuera minera o agrícola, y en los puntos clave para la salida o entrada de productos sin que ello implique, como ocurrió en el modelo de urbanización occidental, la expansión integrada y sostenida del aparato productivo y el desarrollo industrial, incluyendo los diversos cambios estructurales correlativos a dicho proceso.

En México el criterio adoptado oficialmente para definir lo urbano es en el sentido de considerar como localidades de tal carácter aquellas que tienen más de 2,500 habitantes, el cual es a todas luces inadecuado para nuestro medio, pues aun sin considerar otros indicadores complementarios puede advertirse que muchas de las que agrupan poblaciones mayores a los 10,000 habitantes tienen proporciones del 50%, y aun más de su población económicamente activa dedicada a la agricultura y actividades conexas.

Empero, desde cualquier criterio de agrupación ecológica que se contemple el fenómeno, puede advertirse en el presente siglo un acelerado proceso de concentración demográfica, si bien es a partir de 1940 cuando cobra mayor fuerza. En 1910 el 28.7 % de la población vivía en localidades de más de 2,500 habitantes, en 1940 el 35.1 % de ella se encontraba en tal caso, cifra que para 1960 había pasado a ser del orden del 50.7 % de la población (cuadro número 44).

CUADRO 44

MEXICO: POBLACION EN LOCALIDADES MAYORES
Y MENORES DE 2,500 HABITANTES
(1910-1960) *

Años	<i>Población por localidades</i>					
	<i>Total</i>		<i>De más de 2,500 habitantes</i>		<i>De hasta 2,500 habitantes</i>	
	<i>Abs.</i>	<i>%</i>	<i>Abs.</i>	<i>%</i>	<i>Abs.</i>	<i>%</i>
1910	15 160 369	100	4 348 341	28.7	10 812 028	71.3
1930	16 532 722	100	5 570 631	33.5	11 012 091	66.5
1940	19 635 552	100	6 896 111	35.1	12 757 441	64.9
1950	25 791 017	100	10 983 483	42.6	14 807 534	57.4
1960	34 923 129	100	17 705 118	50.7	17 218 011	49.3

FUENTE: Censos Generales de la Población de los años indicados, Dirección General de Estadística, México.

El ritmo de crecimiento de las zonas urbanas —medido por localidades de más de 2,500 habitantes— se ha visto acelerado, aparte de su propio incremento natural, por el efecto de la emigración rural. La tasa de crecimiento urbano ha pasado de 2.2 % durante la década 1930 a 1940 a 4.9 % entre 1950 y 1960. Es decir, que la población rural se duplica cada 45 años mientras que la urbana lo hace cada 13 años.¹¹⁵

En igual periodo se experimenta un creciente incremento de las

¹¹⁵Gustavo Cabrera A., "Consideraciones sobre el crecimiento demográfico de México", ponencia presentada al VI Congreso Nacional de Planificación.

concentraciones demográficas mayores, pues de 97 localidades de más de 10,000 habitantes que existían en 1940, se pasa a 205 en 1960 en las cuales se agrupa para este año el 38 % de la población total. Pero de la suma de habitantes de este tipo de localidades, igualada a 100, el 38.2 % vivían en la megalópolis constituida por la ciudad de México y zonas aledañas, el 26.1 % en las 15 megalópolis existentes entonces en el país, y el resto se repartía entre las 189 ciudades restantes de entre 10,000 y 100,000 habitantes (cuadro número 45).

CUADRO 45

MEXICO: CONCENTRACION DEMOGRAFICA POR LOCALIDADES MAYORES DE 10,000 HABITANTES (1960)

Clases	Número	Población	
		Abs.	%
I. Grandes Metrópolis o Megalópolis+	1	5 214 714	38.2
II. Metrópolis++	15	3 577 497	26.1
III. Otras ciudades+++	189	4 898 271	35.7
T o t a l e s	205	13 717 482	100.0

+ De más de 1,000,000 de habitantes. Comprende la gran ciudad de México con todas las localidades que forman la conurbación.

++ De 10,001 a 1,000,000 habitantes.

+++ De 10,001 a 100,000 habitantes.

FUENTE: Readaptado de Ma. Teresa Gutiérrez de Mac Gregor, Desarrollo y distribución de la población urbana en México, Instituto de Geografía, UNAM, 1965, pp. 10-11.

A nuestro modo de ver el criterio más adecuado para definir lo urbano en México, si ha de excederse suficientemente el marco de cuantificación demográfica, es considerar únicamente como ciudades las aglomeraciones de más de 20,000 habitantes que son las que en su mayor porcentaje cubren el requisito de tener cuando menos un 75 % de ocupación no agrícola y servicios públicos y urbanos y otros renglones complementarios a un nivel, si no satisfactorio para toda la población, cuando menos significativo en su conjunto. Sin embargo, aun delimitando el proceso de urbanización en esta forma, muestra una velocidad que en nada contradice las apreciaciones anteriores. Así, en 1910 existían 29 localidades de más de 20,000 habitantes, en 1940 eran 42 y en los siguientes 20 años se habían más que duplicado al alcanzar la cifra de 91, estimándose que al presente, en atención a 22 localidades que para

este último año estaban cerca del límite adoptado, existen 113 entidades urbanas de acuerdo con nuestra definición.¹¹⁶

2. *El crecimiento urbano por zonas geoeconómicas*

En este apartado examinamos a grandes rasgos el crecimiento urbano de México para lo cual, de acuerdo con el criterio antes expuesto, enfocamos particularmente nuestra atención a las localidades de más de 20,000 habitantes.

Aunque no es nuestro propósito explicar en forma detenida las causas del crecimiento de las ciudades mexicanas, procuramos exceder la simple comparación de las tasas de incremento anual demográfico en la década 1950-1960. Así, hemos clasificado dichas localidades de acuerdo con los grandes lineamientos de la zonificación geoeconómica elaborada por Angel Bassols y hacemos, por lo que se refiere a algunas de las más importantes, unos cuantos comentarios.¹¹⁷

Desde luego, puesto que dicha zonificación fue preparada en años recientes es aplicable, sobre todo por lo que se refiere al grado de explotación de los recursos, a los datos presentados más próximos a la fecha actual. Sin embargo, con objeto de obtener una apreciación general de la evaluación de las localidades que en 1960 contaban con más de 20,000 habitantes y que son clasificables en el sentido dicho, se ofrecen las cifras de su población desde el año de 1930, independientemente, por otro lado, de que en décadas anteriores varias de ellas no constituyesen aún centros urbanos.

Tal como puede apreciarse en el cuadro número 1 del Apéndice Estadístico, la población urbana apenas representaba en 1930 y en 1940, respectivamente, el 15.8% y el 17.6% de la población total, cifra que para 1960 pasó a ser del orden del 34.6% del total de los habitantes del país.

Por lo que hace a las tasas de incremento demográfico anual registradas entre 1950 y 1960, la relativa a la población urbana fue algo más del doble del crecimiento promedio de la población en su conjunto —6.33% para la primera contra 3.01% para la segun-

¹¹⁶Ver, para una evaluación más completa de este fenómeno en sus perspectivas presentes y futuras, el interesante estudio que con otros criterios conceptuales y de agrupación, ha elaborado recientemente Luis Unikel, "El proceso de urbanización", *El perfil de México en 1980*, Ed. Siglo XXI, México, 1970, pp. 230-253.

¹¹⁷Cf. Angel Bassols Batalla, *Recursos naturales (climas, agua, suelos)*, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1967.

da—, en tanto que la población rural creció en el país a una tasa de sólo 1.57%. De las 91 ciudades captadas por el respectivo censo, 67 incrementaron su población a tasas anuales muy superiores al promedio nacional y 24 lo hicieron con ritmos similares al promedio nacional o con algo más de lentitud.

Considerando el fenómeno en atención a las zonas geoeconómicas que comprenden a las ciudades, las que registran un mayor crecimiento se encuentran entre las de la zona noroeste —Estados de Baja California, Sonora, Sinaloa y norte de Nayarit, además del territorio de Baja California—, aparte de que todas las que se ubican en el área lo hicieron a tasas superiores a la media nacional. San Luis Colorado, por ejemplo, exhibe una tasa anual de crecimiento de 15.20% y Mexicali, Tijuana y Ensenada, de 9.16%, 8.68% y 8.10%, respectivamente. Estas poblaciones se hallan muy próximas entre sí y su crecimiento se ha visto influido, en las dos primeras, por el sistema de riego de Río Colorado y por el reparto de tierras ejidales; en Tijuana, por la fuerte corriente de turismo y en Ensenada, además del anterior motivo, por el establecimiento de algunas industrias de importancia regional. Puede decirse que en general el alto crecimiento de las ciudades de esta zona refleja los efectos de la reforma agraria y de las obras de gran irrigación que cubren cerca de 900,000 hectáreas y que han permitido, entre otras cosas, el desarrollo de una agricultura tecnificada de alta productividad, teniendo también importancia en distintas áreas de ella la ganadería para la exportación. En Guaymas, en Mazatlán y en Topolobampo, en la Paz y en Ensenada, entre otros puntos de la región, hay una explotación pesquera importante.

Las grandes aglomeraciones urbanas se suceden casi en línea recta desde la frontera hasta la planicie de Santiago, mismas que se encuentran ligadas por la carretera internacional y por el Ferrocarril del Pacífico, además del Sonora —Baja California. Así: Ensenada, Tijuana, Mexicali, Nogales, Hermosillo, Guaymas, Ciudad Obregón, Navojoa, Los Mochis, Culiacán, Mazatlán y en forma separada, La Paz. El enlace con la zona norte se efectúa por medio del Ferrocarril Chihuahua-Pacífico.

En su mayor parte la industria regional está abocada a la transformación de los productos agrícolas, ganaderos, pesqueros, etcétera, que en ella se obtienen y que se destinan tanto al consumo interno como a la exportación, pero se ha empezado a desarrollar también la industria pesada, si bien su desenvolvimiento está muy

por debajo del que ha alcanzado la agricultura moderna que es la que confiere de modo principal su fisonomía a dicha zona.¹¹⁸

Aparte de que el proceso de industrialización todavía se encuentra en una fase inicial —sin defecto de que su planta industrial sea superior a la del sur y de otros puntos del país—, todavía varios de los recursos existentes permanecen inexplorados o se les explota insuficientemente, tal es el caso, por ejemplo, de la riqueza forestal, igualmente, como ocurre en otras partes de México, los recursos marinos no están siendo aprovechados a la altura de su potencialidad. Sin embargo, la ya mencionada influencia de los distritos de riego, la industrialización de los productos agropecuarios y pesqueros, el inicio de la industria pesada, el comercio fronterizo y con el interior del país, han imprimido una gran celeridad al proceso de urbanización, tanto a causa del incremento natural de la población como a la inmigración. Para el año de 1960 esta zona sólo representa el 7.3 % de la población urbana total, pero sus desmesuradas tasas de crecimiento hacen prever, en unión a sus características geoeconómicas, una enorme expansión en tal sentido para un futuro próximo.

La Zona Norte comprende los Estados de Chihuahua, Coahuila y Durango, el norte y el centro de San Luis Potosí y Zacatecas y la región industrial de Monterrey, en el Estado de Nuevo León.

Como también puede apreciarse en el cuadro número 1 del apéndice, de las 17 ciudades que comprende, cuatro crecen con ritmos superiores al promedio urbano, cinco lo hacen por encima del aumento de la población en su conjunto, tres a una velocidad similar a ésta y las cinco restantes se expansionan con mayor lentitud. La más alta tasa de crecimiento en la Zona Norte corresponde a Guadalupe Victoria, N. L., con 9.20 % anual, en lo cual ha influido su proximidad con Monterrey, por cuya órbita metropolitana ha sido absorbida. Monterrey, N. L. que en este lapso ostenta una tasa de incremento demográfico anual de 5.65 %, constituye la segunda potencia industrial en el país y es uno de los focos más dinámicos del desarrollo económico de México que se ha mantenido en continua expansión durante el presente siglo. Este centro urbano tiene una industria poderosa y diversificada, no obstante que no posee materias primas próximas ni agua suficiente; pues

¹¹⁸ Las grandes obras hidráulicas sobre los ríos Colorado, Yaqui, Mayo, Fuerte, Culiacán y las obras de riego de Santo Domingo, Costa de Hermosillo, Caborca, Altar, etcétera, han permitido el desarrollo de una agricultura capitalista mecanizada y de altos rendimientos, que al par que constituye un foco de desarrollo económico, contrasta dolorosamente con la postración de la actividad agropecuaria en otras zonas.

aún la energía la obtiene de otros lugares. Ejemplifica, quizá, uno de los casos de crecimiento económico a costa de los recursos de otras localidades que, poseyéndolos, no participan de los beneficios de ellos, esto es, un ejemplo de colonialismo interno.

Otra concentración urbana de alto crecimiento es Ciudad Juárez, Chih., que tuvo en el lapso una tasa de 7.24% de crecimiento anual, explicándose su auge tanto por su posición fronteriza y bien comunicada hacia dentro y fuera del país, que le confiere un carácter de centro comercial de gran actividad, como por el desarrollo de un área aledaña de agricultura próspera y por el fortalecimiento en ella de diversas industrias. Piedras Negras y Acuña como otras ciudades fronterizas, registran un crecimiento considerable —4.66% y 5.45%, respectivamente.

La ciudad de Chihuahua, vio aumentar sus habitantes con una tasa superior al promedio de la población total —5.65%. En términos generales constituye un centro minero industrial, administrativo y comercial, de importancia regional y nacional. En esa misma entidad, Delicias, Chih. es otra población en fuerte expansión —7.58% anual en el periodo—, hecho en el que tiene una influencia decidida el distrito de riego de igual nombre en cuyo centro se encuentra.

En la propia Zona Norte, en el Estado de Coahuila, Monclova también muestra un notable dinamismo demográfico —7.75%. Ocupa un lugar central en su actividad económica la planta siderúrgica establecida allí desde los años cuarenta. Saltillo, Coah. —3.43%—, Torreón, Coah. —3.32%— y Gómez Palacio, Dgo., tienen industrias de cierta importancia y actividad comercial considerable. Estas dos últimas, por su vecindad e interrelaciones, forman prácticamente una sola aglomeración de cerca de 400,000 habitantes. Estas localidades integran la región conocida como La Laguna a la cual pertenecen también San Pedro de las Colonias, Coah., Ciudad Lerdo, Dgo., y otras poblaciones más pequeñas. En esta área tiene significación el cultivo y la industrialización del algodón.

La Zona Norte tiene fundamental importancia en recursos mineros —plomo, zinc, plata, hierro, carbón de piedra, etcétera—, pero también la agricultura la tiene no despreciable —algodón, cereales, viñedos, etcétera—, en virtud de la utilización de las aguas de los ríos Bravo, Conchos, Nazas, Aguanaval, etcétera.

Los puntos de producción y de recursos mineros se encuentran distribuidos en diversas regiones de la Zona Norte. Así, la ya mencionada ciudad de Chihuahua, Nueva Rosita, Coah., que no obstante estar ligada a la explotación de yacimientos carboníferos de

gran importancia para la industria siderúrgica, sólo aumentó sus habitantes a una tasa anual de 1.25 % ; Fresnillo, Zac., que sólo lo hizo al 1.82 % y Durango, Dgo., que posee, entre otros recursos, importantes yacimientos de hierro, pero que atraviesa, al igual que casi toda la entidad, por una situación económica difícil. El crecimiento de Durango, la ciudad más grande de ese Estado, fue de 4.87 %.

Cabe mencionar, entre las principales vías de comunicación, los ferrocarriles y carreteras que comunican a Monterrey hacia las zonas fronterizas y hacia el centro del país, enlazando asimismo las grandes aglomeraciones urbanas de la región.

En el norte, empero, coexisten con las zonas en expansión, áreas aisladas de agricultura de temporal e ínfimos rendimientos. Un caso especial a mencionar es el de las zonas ixtleras, candelilleras y de palmaceas, que como otros lugares de Chihuahua, Durango, Coahuila y Zacatecas, exhiben una gran miseria y atraso. Empero, a grandes rasgos, constituye una zona en expansión, con áreas aquí y allá que han quedado rezagadas, sin defecto de que éstas tengan un peso considerable y signifiquen graves problemas.

Con respecto al total de la población urbana en el país, la Zona Norte representa, para el año de 1960, el 14.8 % de ella.

La Zona Noreste abarca a Tamaulipas y Nuevo León, sin el valle industrial de Monterrey. En comparación con las dos zonas anteriores, muestra una menor espectacularidad en su proceso de urbanización, representando su población en localidades de más de 20,000 habitantes, únicamente el 4.2 % de la suma total de mexicanos concentrados en aglomeraciones de esta clase. En esta zona, únicamente dos ciudades exhiben una tasa de crecimiento demográfico superior al promedio de crecimiento urbano: Matamoros, Tamps. —área de riego de agricultura y ganadería y altos rendimientos— que ve aumentar sus habitantes en un 6.68 % anual; y Reynosa, Tamps. —7.41 % en cuyo crecimiento tiene que ver fundamentalmente la industria petrolera que es eje central de su economía.

Nuevo Laredo, Tamps. y Cd. Victoria, Tamps., registran, con 4.64 % y 4.58 %, respectivamente, tasas de crecimiento superiores a la media del crecimiento demográfico nacional. El primero constituye un centro fronterizo a través del cual, al igual que el de Matamoros, Tamps., se realizan actividades comerciales con Estados Unidos, y la segunda, capital del Estado de Tamaulipas, constituye uno de los polos de desarrollo importantes de la zona. Otros polos son Ciudad Madero, Tamps. —2.74 % de incremento anual y

el puerto de Tampico, Tamps. —2.67%—, este último, entre otras cosas, centro destacado de actividades pesqueras.

Aunque la producción ganadera para exportación y para consumo interno son ya importantes en la Zona Noreste, las llanuras centrales de Tamaulipas, que tienen grandes reservas de pastos y agua, no son aún explotadas a la altura de sus potencialidades agrícolas y pecuarias y ofrecen grandes perspectivas para el futuro, habiendo también buenas posibilidades para estimular la silvicultura.

La Zona Pacífico Sur comprende:

Casi todo Oaxaca, Guerrero, sur de Puebla y desde la costa de Nayarit a Chiapas, incluyendo desde luego a Colima y las costas de Jalisco y Michoacán: quebrado territorio de la Sierra Madre del Sur, onduladas regiones de la llamada planicie costera, además de las porciones media y baja de la depresión del río Balsas.¹¹⁹

De las 10 ciudades que pertenecen a esta zona, todas, salvo una, crecen con tasas inferiores al crecimiento promedio de la población urbana; pero también exceptuando una, todas lo hacen con tasas ligeramente por encima del crecimiento de la población total del país. El mayor incremento anual de población corresponde a Tepic —7.33%—, capital del Estado de Nayarit y centro de concurrencia de una producción tabacalera de gran importancia. El siguiente lugar en tal sentido toca a Acapulco, Gro. —5.13%— que es el segundo centro turístico del país y que además ha desarrollado algunas industrias ligeras.

En términos generales, y sin olvidar puntos de desarrollo económico en ella, esta zona es una de las más atrasadas del país, su desenvolvimiento se ha estancado en muchas regiones y en otras exhibe una gran lentitud. Pese a su vastedad y numerosa población, sus habitantes urbanos apenas alcanzan el 3.6% con respecto al total de ellos en el país —cifra inferior a la de noroeste, pese a su menor extensión y esaso poblamiento, comparativamente. La población indígena tiene representación significativa y subsisten grandes zonas aisladas sumidas en el atraso y la pobreza además, de que en conjunto, se encuentra peor comunicada que otras regiones.

En la fisonomía económica de esta zona destacan la producción comercial de café, algodón, maíz, ajonjolí y copra, también la actividad pesquera, así como, por otro lado, el movimiento turístico. En toda el área no existe ningún centro industrial de verdadera

¹¹⁹ Angel Bassols Batalla, *op. cit.*, pp. 77-78.

relevancia y los escasos polos de desarrollo en los que tiene cierta significación la producción moderna, se desenvuelven en un marco en que predomina la agricultura primitiva y aun, en ciertos lugares, la de mera subsistencia.

Otras ciudades que tuvieron un alto ritmo de crecimiento demográfico fueron Oaxaca, capital de la entidad de igual nombre, con 4.20 % de incremento anual y Colima, con 4.11%. Uruapan, Mich., Tapachula, Chis., Tuxtla Gutiérrez, Chis., Tehuacán, Pue., Iguala, Gro. y San Cristóbal de las Casas, Chis., lo hicieron a ritmos similares al promedio nacional.

La región que comprende un mayor número de grandes aglomeraciones demográficas es la Zona Centro-Occidente, así, de las 22 localidades urbanas que agrupa, cinco tienen más de 100,000 habitantes. Con todo, su representación en la suma de población urbana en la República, es para 1960 de 15.5 %

La Zona Centro-Occidente tiene una gran importancia para el país, pues junto con la Zona Centro-Sur, constituye "el corazón histórico, económico y político de México".¹²⁰ En ella se localizan vastas áreas de agricultura de riego de tipo comercial para el consumo interno. También cuenta con regiones importantes de ganadería y con un creciente proceso de industrialización, aspectos que en conjunto contribuyen a estimular el crecimiento urbano. En esta zona, que se encuentra bien comunicada, ocupa también un lugar relevante la actividad comercial.

Durante la década 1950-1960, la más alta tasa de crecimiento demográfico correspondió a Guadalajara, segunda ciudad de la República por concepto de número de habitantes, misma que también ostenta una considerable actividad industrial, comercial y turística. A su influjo ha crecido también a alta velocidad Tlaquepaque, Jal. -5.78%-, que ha sido absorbida por el área metropolitana de aquélla. También en el marco de influencia de Guadalajara, se desenvuelve Sahuayo, Mich. -6.66%-, que se beneficia de la actividad agrícola de la Ciénega de Chapala.

Son también localidades de alto crecimiento, León, Gto. -5.24%-, famoso por su industria zapatera, Irapuato, Gto., conocido por su producción de fresas -5.28%-, Salamanca, Gto. -4.44%-, Celaya, Gto. -5.38%-, que se encuentran en la importante región agrícola de El Bajío, constituyendo Salamanca un centro de significación en la industria petrolera y petroquímica.

La Piedad, Mich. -2.85%-, Silao, Gto. -2.86%-, Valle de

¹²⁰ *Ibidem*, p. 79.

Santiago, Mich. -3.16 %—; San Francisco del Rincón, Gto. -1.54 %—, y Lagos de Moreno, Jal., también en la región de El Bajío, son localidades que destacan en la producción agropecuaria y lechera.

La Zona Centro-Sur es la que ostenta mayor concentración demográfica en el país, tanto en lo que atañe a la población total, como a la población urbana. No obstante el acelerado proceso de urbanización en todo el país y los cambios que ha implicado, en ella se concentran casi 5.9 millones de habitantes urbanos, esto es, el 48.3 % del total de los mexicanos que para 1960 vivían en localidades de más de 20,000 habitantes.

Empero, esta concentración no es puramente demográfica, pese al avance de la industria en la Zona Norte, en la Zona Centro-Occidente, y en otros puntos del país y al desenvolvimiento de otros tipos de aprovechamientos, la Zona Centro-Sur (Distrito Federal, Morelos, Puebla, excepto su región sur, Tlaxcala, Estado de México, Hidalgo y Querétaro sin las Huastecas), sigue representando más del 50 % de la actividad industrial y comercial.

La mayor concentración demográfica en la zona es la ciudad de México, que por sí sola representa el 23.4 % de los habitantes urbanos en todo el país y el 48.5 % de los de la Zona Centro-Sur. Su crecimiento demográfico entre 1950 y 1960, fue de 7.02 %. En realidad constituye un caso de macrocefalismo demográfico, económico, político y social que plantea una compleja problemática.¹²¹

En el Distrito Federal y en el Estado de México tienen una gran relevancia las industrias metálica y química. En general la industria de la Zona Centro-Sur está diversificada e incluye algunas ramas de la industria pesada, tanto en el Estado de México como en Ciudad Sahagún, Querétaro, Puebla y Morelos.

De unos años a la fecha se han establecido industrias fuera de la ciudad de México, pero relativamente cerca de ella; así, Toluca y Querétaro y los municipios vecinos al Distrito Federal. También ha ocurrido este fenómeno en Lerma y Apizaco.

Puebla es el segundo centro urbano por número de habitantes en esta zona. Su crecimiento en el periodo fue de 3.12 % anual. Dicha ciudad, que es la capital del Estado de igual nombre, destaca

¹²¹ Con todo, las tasas de migración hacia la ciudad de México que en 1940-1950, tuvieron su máxima expresión, descendieron en el periodo 1950-1960, en tanto que se incrementaron las de algunos centros regionales; así, las de Guadalajara y Monterrey. Luis Unikel, *op. cit.*, p. 232.

por su industria textil. A través de ella se establece comunicación entre esta zona y la costa del Golfo de México y con los valles centrales de Oaxaca. Atlixco, Pue. es otra ciudad de alto crecimiento -6.38% , mismo que también tiene lugar relevante en la producción textil. Los valles de Puebla y Atlixco cuentan con una agricultura considerable, teniendo también importancia la fruticultura y la ganadería lechera.

Colateralmente al proceso de urbanización e industrialización en la Zona Centro-Sur, se ha desarrollado en diversos puntos la producción agrícola y ganadera que, lejos de decaer al robustecerse otras actividades, ha sido estimulada por ellas.

De los 10 centros urbanos comprendidos en esta región, dos crecen con ritmos superiores al promedio urbano, cinco a un ritmo un poco más elevado al crecimiento medio de la población y solamente dos lo hacen con lentitud: Cuernavaca, Mor. -1.76% — no obstante su actividad turística y que se han desarrollado allí algunas industrias; y Pachuca, Hgo. -0.97% —, cuya actividad como centro minero se halla en decadencia.

En lo general esta zona se encuentra muy bien comunicada y pese a la existencia de puntos rezagados y a la persistencia de la desigualdad social y de la miseria que aún en las áreas más prósperas afectan a gruesos estratos de la población, comparativamente está muy por encima de las demás regiones. Así, entre otras cosas, en infraestructura económica, desarrollo de la planta industrial, disponibilidades de capital y mano de obra calificada, etcétera.

La Zona Golfo de México tiene gran importancia, pues en ella se explota más del 90% del petróleo del país. Comprende ricas regiones tropicales en cultivo de pastos de pradera aprovechados en una pujante actividad ganadera, dispone, asimismo, de recursos pesqueros que, por cierto, no son todavía utilizados en toda su potencialidad. Cuenta además, con una importante producción azufrera en el Istmo y ha desarrollado las industrias de transformación. La existencia de agua en abundancia y de grandes sistemas hidrográficos, en unión de otros recursos potenciales todavía no explotados en forma adecuada, le otorgan, sin detrimento de la importancia que ya tiene, enormes perspectivas para el desarrollo agropecuario y pesquero y para un considerable desenvolvimiento industrial en otras ramas.

En la Zona Golfo de México se ubican once centros urbanos cuya población conjunta equivale al 4.5% de la suma total de quienes en 1960 viven en todo el país en localidades de más de 20,000 habitantes.

El más alto crecimiento demográfico corresponde a Coatzacoalcos, Ver., con 6.96 % anual, puerto por el que se exporta la mayor parte de la producción azufrera nacional y que, además, ocupa un lugar central en las comunicaciones con los Estados de Tabasco, Campeche y Yucatán. En él concurren la producción petrolera y petroquímica y constituye un polo en expansión. En su vecindad, Minatitlán, Ver., que vio incrementarse sus habitantes a una tasa de 4.56 % anual exhibe, a excepción de la primera, características similares.

Villahermosa -4.18%— capital del Estado de Tabasco, en el cual se ha venido desarrollando la ganadería y la extracción de petróleo; Ciudad Valles, S.L.P., con 5.25 % de incremento anual, que es la principal ciudad en la Huasteca en la que ha cobrado auge la producción ganadera y en la cual, aparte de haberse dado algunos pasos para la industrialización, tiene importancia la producción agrícola, particularmente en lo que toca a la caña de azúcar y a la naranja.

Ciudad del Carmen, Camp. -5.45 % - constituye un importante centro pesquero, mismo en el cual ya se industrializan productos del mar. Todos estos centros se encuentran comunicados entre sí y con otras localidades de la región y del resto del país.

El Puerto de Veracruz, además de su importancia comercial y de sus bases industriales, también es importante centro pesquero. Durante el lapso considerado aumentó sus habitantes a una tasa de 3.58 %. Como ya antes lo indicamos, México no utiliza a la altura de sus perspectivas sus recursos pesqueros y marítimos, empero, en esta zona, tanto en los dos puertos antes señalados, como en Alvarado y Frontera, van creándose mayores condiciones para un mejor aprovechamiento futuro.

Orizaba, Ver., casi único centro industrial en la zona hasta hace algunos años, creció a una tasa inferior a la media nacional: 2.22 %. Al presente, la industria de transformación va cobrando importancia cada vez mayor en otros lugares, además de los antes señalados, tal ocurre en Xalapa, capital del Estado de Veracruz, cuya tasa de crecimiento fue de 2.57 %.

En virtud de la abundancia de agua y de la existencia de grandes sistemas hidrográficos, y de los varios recursos que se han indicado, la Zona Golfo de México muestra condiciones en extremo favorables para desarrollarse industrialmente, así en la industria ligera, como en la pesada, química y mecánica. Con todo, al presente puede decirse que pese a los avances logrados, hay un considerable desaprovechamiento de los recursos disponibles.

Por lo que toca a la zona geoeconómica correspondiente a la península de Yucatán, aunque tiene grandes riquezas por desarrollar, así en bosque tropical como en recursos marítimos del Golfo de México y del Mar de las Antillas, es una región que muestra gran atraso y donde predominan bajos niveles de vida. En lo general destaca la plantación henequenera y la agricultura de baja productividad, realizándose, asimismo, explotación forestal. Los únicos centros urbanos de esta zona, que en lo general está poco poblada, son Mérida y Campeche, capitales de los Estados de Yucatán y Campeche. En el conjunto de grandes aglomeraciones urbanas del país, Mérida es una de las viejas ciudades mexicanas que exhiben una menor tasa de crecimiento en el periodo 1950-1960, a saber 1.78 % anual, su dependencia desde muchos años atrás a la producción henequenera, ahora en decadencia, tiene que ver, aparte de otros problemas sociales y económicos, con su actual estado de postración. Por su parte Campeche creció entre 1950 y 1960 a una tasa anual de 3.47 %, sus actividades están ligadas a la administración pública, empero, de un tiempo para acá ha experimentado un incremento en la producción agrícola y ganadera de la región y ha mejorado su situación económica.

3. Algunos rasgos de la composición de la población económicamente activa urbana

Pese a su acelerado proceso de urbanización México continúa siendo un país insuficientemente industrializado. Urbanismo sin industria suficiente o lo que es igual, sobre terciarización y/o ruralización de las ciudades, son rasgos compartidos en mayor o menor medida con otros países latinoamericanos.

La industria nacional tiene importancia en pocas áreas y ciudades, sobre todo en la Zona Centro-Sur, en la Norte y en la Centro-Occidente. En la Zona Península de Yucatán y en la Zona Pacífico-Sur prácticamente no tiene significación la industria moderna y sólo la tiene importante en puntos aquí y allá de las restantes zonas geoeconómicas. Empero, si existe un marcado desequilibrio interregional, también se ofrece intrarregionalmente, si bien en las más adelantadas se da con respecto a subregiones que han quedado al margen del desarrollo, en tanto que en las más deprimidas ocurre en un contexto en que predomina el atraso sin defecto de que subsistan en forma aislada algunos polos en expansión. Un esquema similar se observa en lo que atañe al desarrollo.

agrícola, al de las comunicaciones y al de disponibilidades de toda índole.

Como lo señala Leopoldo Solís, los desequilibrios existentes en los países subdesarrollados, y por ende en México, comprenden una gran variedad de perspectivas aun cuando el más frecuentemente señalado es el existente entre el sector agrícola y el industrial. Así, pueden mencionarse entre los principales, el desequilibrio de los precios, el que se manifiesta en el sector externo, el desequilibrio en el mercado de trabajo, el que se presenta entre la ciudad y el campo y el que se expresa en la estructura social, si bien todos ellos se encuentran estrechamente ligados.¹²²

Un tratamiento a fondo de los problemas de urbanización en el marco del subdesarrollo implicaría el análisis de los complejos y variados factores que lo producen y caracterizan como fenómeno global y una de cuyas expresiones señaladas la constituye la forma contradictoria y peculiar en que se desenvuelve el proceso de concentración demográfica, así en lo económico como en lo social.

Nuestro propósito, sin embargo, no es tan ambicioso. Más que analizar a fondo el proceso de urbanización en sus vastas implicaciones, intentamos en el presente capítulo dar cuenta de algunos rasgos generales del fenómeno, con respecto a los cuales examinamos algunas características de la composición de la población económicamente activa urbana, ya que como veíamos en la primera parte de este libro, si la estructura ocupacional constituye una parte integrante de la estructura económica, el examen de estos rasgos resulta útil, aun a nivel inicial o de punto de partida, para efectuar exploraciones de interés con respecto a nuestro tema.

Empero, la evaluación de la composición de la población económicamente activa urbana no puede efectuarse con absoluta precisión con base en los datos censales, puesto que la información sobre la población trabajadora no se ofrece por localidades sino por municipios. En tal virtud, los datos de este tipo que presentamos corresponden a los municipios en los que se encuentran las ciudades. Por tanto debe tenerse en cuenta que en los 91 municipios en que para 1960 se halla un centro urbano, existen en conjunto 14,736 localidades rurales cuya población suma 2.260 millones de habitantes, esto es, el 16 % de la población total en ellos. Con todo, cabe suponer que el mayor volumen de actividades económicas no agrícolas corresponde a la cabecera municipal o

¹²² Leopoldo Solís, "Los desequilibrios y el desarrollo económico y social en México", ponencia presentada al VI Congreso de Planificación Económica, pp. 8-9.

aglomeración urbana, que en lo común concentra el más alto porcentaje de la población general y de la económicamente activa, sin defecto de que en todo caso dichos datos constituyan indicadores útiles para el examen somero de un fenómeno que hasta ahora ha sido poco estudiado. Tal ponen de manifiesto las observaciones que pueden desprenderse de la evaluación que desde esta modesta perspectiva hacemos de las informaciones censales, mismas que a rasgos gruesos expresan dos de las características del proceso de urbanización a que con frecuencia se alude. O sea, por un lado, el desequilibrio entre la ciudad y el campo, y por el otro, la peculiar composición de la actividad económica de las ciudades, en que destaca el intenso proceso de terciarización característico del subdesarrollo.¹²³

Menos expresivos resultan los datos de la población agrícola para una captación somera del fenómeno de la ruralización de las ciudades, en virtud de los núcleos de población rural que en mayores o menores proporciones afectan los datos disponibles. Motivo por el cual, aunque aventuremos algunos comentarios sobre ella, dedicamos atención preferencial a la correspondiente a las demás ramas de actividad.

En lo que toca a las relaciones entre la población económicamente activa urbana y la suma total de ella para el país, puede advertirse lo siguiente: para el año de 1960 la población trabajadora en municipios con localidad urbana ascendía a 4.758,787 personas —41.9% del total en México—, de la que 76% eran hombres y 24% mujeres, representando estas últimas el 56% de las que se hallaban incorporadas a la actividad económica. Del total de activos en estos municipios, el 20.8% estaba dedicado a labores agrícolas y conexas y el 31.5% a la industria —con 24.1% para la industria de transformación—, en tanto que de las restantes ramas, el comercio y los servicios absorbían algo más de un tercio de ellos y cerca del 50% si se consideran también electricidad, gas y transportes (cuadro número 46).

¹²³Salvo indicación en contrario, en este apartado se utiliza genéricamente el concepto ocupación urbana, para aludir a la población económicamente activa en municipios que comprenden a las ciudades.

CUADRO 46

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.

Empero, si los municipios con centro urbano comprenden el 41.9 % de los trabajadores, en ellos se concentra más del 70 % del total de los 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, hecho que si por una parte pone en evidencia la inadecuación del criterio de consignar como localidades urbanas todas las que exceden de 2,500 habitantes, por la otra, considerando las enormes diferencias entre el producto por hombre ocupado entre la actividad agrícola y no agrícola, ilustra sobre el marcado desequilibrio entre la ciudad y el campo. Esto último, independientemente a las grandes variaciones que sobre todo en lo que atañe al comercio y a los servicios, se dan con respecto a las cifras promedio.

Algo similar puede apreciarse, observando dichos datos en atención a los grupos mayores de la ocupación principal de los activos —cuadro número 47. Por ejemplo, bajas como son 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, personal que como es sabido, por su presumible mejor preparación y capacidad para asumir res-

ponsabilidades, se estima de especial importancia para facilitar los cambios del perfil ocupacional que implica el desarrollo. Asimismo 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.

CUADRO 47

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.

En lo que concierne a la categoría o posición en la ocupación —cuadro número 48—, en las unidades que examinamos se encuentra para 1960 el 25.2 % del total de los niños de 8 a 11 años incorporados al mercado de trabajo; cerca del 50 % de los trabajadores asalariados —el 42 % de los obreros y el 80 % de los empleados—, y el 27.4 % 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.¹²⁴

Otra perspectiva es la atañedora a la composición interna de la población económicamente activa, la cual aparece de manifiesto, de acuerdo con los tres criterios censales antes señalados, en la columna B, de los cuadros números 46, 47 y 48, respectivamente, conceptos que por sí mismos se explican. Obviamente tal composición muestra rasgos más maduros con respecto a los que exhibe la población trabajadora del país en su conjunto, pero en todo caso salta a la vista el fenómeno de la sobreterciarización con respecto al desarrollo industrial en general, y en particular, de la actividad manufacturera. Dichas relaciones, aun excluyendo la ocupación agrícola para evitar la influencia de las cifras de las localidades menores resultan, en números gruesos, de aproximadamente dos tercios contra uno.

CUADRO 48

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	111 002	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.

¹²⁴De acuerdo con el Banco de Londres y México, para el año de 1964, el número de trabajadores por cuenta propia ha descendido en el país a 31.8%, en tanto que el de trabajadores asalariados ha pasado a ser del orden de 66.4% (*México en cifras*, folleto sin fecha). Lamentablemente aún no están disponibles los datos del Censo 1970, que nos permitirán ratificar o rectificar éstas y otras estimaciones.

Ahora bien, considerando el fenómeno por zonas geoeconómicas en el sentido señalado en el apartado anterior, podemos observar que si en promedio el 20.8% de los trabajadores en municipio con ciudad, se dedican a la agricultura y actividades conexas, sólo tres zonas tienen menos de la tercera parte de sus activos dedicados a ellas: la Norte, la Centro Sur y la Península de Yucatán con 25%. 6.8% y 22.7% en tal caso, respectivamente. Aunque cabe destacar por lo que respecta a esta última, que los datos corresponden a Mérida y Campeche, viejas y únicas ciudades de dicha área, donde obviamente se concentra la actividad no agrícola de la zona, aparte de que los correspondientes municipios sólo tienen menos del 13% de la población rural (cuadros números 2-A y 2-B del Apéndice Estadístico).

Resulta útil insistir en que en los rasgos que evaluamos se refleja la presencia de numerosas localidades menores que forman parte de los municipios y en las que abunda la mano de obra en actividades agrícolas y similares. Según puede observarse en los citados cuadros, en los que también aparecen cifras de población total en los municipios y en las ciudades, existen grandes variaciones con respecto a los habitantes rurales que por el motivo ya dicho se hallan incluidos en las cifras de la población trabajadora urbana. Así, en números redondos, de la población total de los municipios, un 26% para la Zona Noroeste, un 15% para la Zona Norte, un 24% para la Noreste, etcétera, constituyen habitantes rurales, y ello, independientemente de que en lo particular, haya municipios que registrando cifras próximas al 100% para la población urbana, tengan muchos de sus activos dedicados a la agricultura.

Sin embargo, en la medida en que se tomen en cuenta todos estos factores y considerando que en cada zona hay una o unas cuantas ciudades que por su concentración demográfica, económica y social contribuyen decididamente a darle su peculiar fisonomía, pueden extraerse algunas observaciones interesantes. Por ejemplo la Zona Centro-Occidente, segunda en el país por grado de urbanización y una de las tres más industrializadas, no pierde tal carácter por el hecho de que en los municipios donde se localicen las ciudades exista un 24% de población rural. No obstante que el 32.1% de su población económicamente activa está dedicada a labores agrícolas figura, asimismo, junto con las zonas Norte y Centro-Sur, entre las más industrializadas, teniendo algo más del 30% de sus activos dedicados a las distintas ramas industriales y el 23.5% en la manufacturera. Porcentajes que para las otras dos zonas son, en igual orden, del 31.1% y del 22% y del 37 y 30%,

respectivamente. Y estas últimas cifras, no obstante que arbitrariamente consideramos la población total en el Distrito Federal como urbana, si bien sobre la base de que solamente el 5.5 % de su mano de obra está dedicada a la agricultura.

Un procedimiento útil para salvar el problema de la población rural englobada en la información que consideramos, es excluir la ocupación agrícola a fin de destacar la composición de la que tiene otro carácter y cuyos mayores volúmenes, claro está, se encuentran en las ciudades. Salta a la vista el desproporcional desarrollo del sector terciario con respecto a la actividad secundaria, si bien tiene una representación ligeramente inferior al promedio nacional en dos de las zonas más industrializadas: la Zona Norte en que registra 58.6 % y la Centro-Occidente con 55.6 %, empero, pese a su mayor desenvolvimiento, la Zona Centro-Sur conserva una cifra similar al promedio en el país en lo cual seguramente tiene que ver el aparato burocrático y la concentración de servicios de toda índole en el Distrito Federal, y también, la proliferación de actividades improductivas de alta y baja remuneración, particularmente estas últimas (cuadro número 49).

Acorde a estas características resulta la estructura de la ocupación urbana en atención a su composición por posición o categoría dentro de ella y por grupos de ocupación principal, aspectos que son registrados, respectivamente, en los cuadros números 3 y 4 del Apéndice Estadístico en los que uno y otro conceptos pueden ser vistos tanto para las actividades agrícolas como para las no agrícolas.

Así por ejemplo, y refiriéndonos únicamente a la ocupación no agrícola, podemos apreciar que algo más de un tercio de los obreros, artesanos y jornaleros se encuentran dedicados directamente a la producción de bienes y servicios —cifra que también contiene la de quienes conducen vehículos—, mientras que los vendedores y los ocupados en hogares e instituciones y empresas de servicios personales representan una proporción similar, cabiendo destacar, de acuerdo con las características señaladas antes para este sector, que aquí se engloban numerosas actividades de ínfima productividad y el grueso contingente de trabajadores domésticos. Con todo, no se trata únicamente de la proliferación de actividades superfluas y de bajo ingreso, sino también de la aplicación del personal más preparado a labores no directamente productivas, pues si el 7.6 % de la población trabajadora no agrícola son técnicos y profesionistas, cerca del 80 % de ellos se concentra en éstas. Fenómeno que

aunque muestra oscilaciones en las distintas zonas geoeconómicas, resulta suficientemente expresivo en todas ellas.

Por otro lado, y también excluyendo a la agricultura, ganadería, etcétera, vemos que si bien cerca de la quinta parte de los activos son trabajadores independientes o por cuenta propia, su monto con respecto al total de ellos en la ocupación no agrícola en el país —1.121,676 personas—, equivale a un 63%. Género de trabajadores que independientemente a su presencia en todas las ramas de actividad no agrícola, constituyen el 53.2 % y el 8.2 % dedicados al comercio y a los servicios, respectivamente.

Como se recordará, de acuerdo con la definición censal, son trabajadores independientes aquellos que ejerciendo un oficio o profesión por cuenta propia, no tienen a su cargo ningún empleado u obrero asalariado, y aunque entre ellos se encuentran profesionistas, técnicos, artesanos, etcétera, que laboran en tal sentido desempeñando una función útil y más o menos bien remunerada, en su mayoría representan el resultado de la proletarización sin un correspondiente ensanchamiento del empleo productivo. Tal ocurre, para citar algunos casos, con los grandes núcleos de campesinos que practican la agricultura atrasada en pequeñas superficies de tierra de mala calidad, con los gambusinos en las industrias extractivas, con los vendedores ambulantes, billeteros, puesteros, etcétera, en el comercio; con los boleros, cuidadores de coches, etcétera, en los servicios. Un caso especial lo constituyen los trabajadores independientes en la industria manufacturera, de los que si bien un número excesivo pone de manifiesto el insuficiente desarrollo de la industria moderna y la proliferación de pequeños establecimientos sin personal remunerado, también incluye sectores de la llamada artesanía moderna, es decir, de la que precisamente prospera como un apéndice de aquélla o a consecuencia de su desenvolvimiento. Cabe asimismo citar la prestación de numerosos servicios ligados al desarrollo económico, por ejemplo, los concernientes a reparaciones de automóviles, artefactos domésticos, etcétera. Y también, los trabajadores independientes en los transportes.

En la ocupación de los municipios con aglomeración demográfica, los trabajadores por cuenta propia en la agricultura representan una porción menor que la que en igual sentido registran para la población total —33.8 % contra 43.4 %—, en lo cual tiene que ver la presencia de áreas de agricultura próspera aledaña a las ciudades que ocupan mano de obra asalariada, tipo de explotaciones que se expanden a costa de la reducción del número de pequeños agricul-

CUADRO 49
CARACTERISTICAS DE LA OCUPACION NO AGRICOLA EN LOS MUNICIPIOS CON LOCALIDADES URBANAS, POR ZONA GEOECONOMICA

1960

Actividades	Suma totales		zona Noroeste		Zona Norte		Zona Noreste		Zona Pacifico Sur		Zona Centro Occidente		Zona Centro Sur		Zona Golfo de México		Zona Península de Yucatán		Columna	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	%	%		
Total de ocupación no agrícola	3 769 046	100.0	250 391	100.0	518 340	100.0	145 918	100.0	138 327	100.0	541 110	100.0	1 924 467	100.0	183 422	100.0	67 071	100.0	100.0	
Sub-total	1 481 454	100.0	78 747	31.4	214 709	41.4	54 521	37.4	45 207	32.7	240 460	44.4	753 478	39.2	70 114	38.2	24 218	36.1	39.3	
Ind. extractiva	57 378	100.0	2 479	1.0	15 578	3.0	5 502	3.8	1 109	0.8	7 063	1.3	16 018	0.8	9 160	5.0	469	0.7	1.6	
Ind. de transformación	1 132 084	100.0	54 666	21.8	151 915	29.3	38 721	26.5	31 812	23.0	187 644	34.7	603 499	31.4	44 962	24.5	18 865	28.1	30.0	
Ind. de construcción	291 992	100.0	21 602	8.6	47 216	9.1	10 298	7.1	12 286	8.9	45 753	8.5	133 961	7.0	15 992	8.7	4 884	7.3	7.7	
Sub-total	2 287 592	100.0	171 644	68.6	303 631	58.6	91 397	62.6	93 120	67.3	300 650	55.6	1 170 989	60.8	113 308	61.8	42 853	63.8	60.7	
Electricidad y gas	31 107	100.0	2 303	0.9	4 091	0.8	1 074	0.7	996	0.7	3 692	0.7	16 822	0.9	1 566	0.9	563	0.8	0.8	
Comercio	750 567	100.0	57 544	23.0	103 145	19.9	32 978	22.6	30 113	21.8	119 992	22.2	351 002	18.2	40 621	22.1	15 172	22.6	19.9	
Transportes	258 758	100.0	22 043	8.8	37 553	7.2	12 205	8.4	10 311	7.5	37 449	6.9	116 413	6.0	17 461	9.5	5 323	7.9	6.9	
Servicios	1 178 812	100.0	79 592	31.8	144 623	27.9	43 859	30.1	49 439	35.7	132 606	24.5	655 363	34.1	52 501	28.6	20 829	31.1	31.3	
Insuficientemente especificados	68 348	100.0	10 162	4.1	14 219	2.7	1 281	0.9	2 261	1.6	6 911	1.3	31 389	1.6	1 159	0.6	966	1.4	1.8	

FUENTE: Cuadros núms. 2-A y 2-B del Apéndice Estadístico.

tores que sólo utilizan mano de obra familiar; por ejemplo las zonas Noroeste y Noreste, son las que registran menores porcentajes de éstos. Pero aunque también se observa una menor representación de los trabajadores independientes en la composición de la ocupación no agrícola en relación a la que exhibe el total nacional, la diferencia es muy baja: 18.8 % contra 21.7 %, la cual es para las manufacturas de 14.7 % contra 13.3 %. Además de que para el comercio y los servicios el promedio nacional y el de las áreas urbanas es prácticamente similar, así, respectivamente el 59.1 % y el 8.6 % para aquél, y el 53.2 % y el 8.3 % para éste.¹²⁵

Desde luego que el monto de la población asalariada en cada zona geoeconómica está influido por el grado de desenvolvimiento que ostenta —sin olvidar la población rural adicional que suma la información censal. Resulta así interesante, dar un vistazo a la composición de la ocupación desde dicha perspectiva. La Zona Norte, que sin contar la Centro-Sur, es donde hay un menor porcentaje de población en localidades menores, es igualmente la que registra una más alta representación de asalariados: el 77.6 % en su conjunto, el 66.2 % en la agricultura y el 81 % en la actividad no agrícola, con el 88.6 % en la industria.

Con respecto a la composición de su población trabajadora, en atención a número de asalariados, el segundo lugar corresponde a la Zona Centro-Sur, con 80.7 % en promedio, 61.4 % y 81.4 % para la ocupación agrícola y no agrícola respectivamente, y 87.7 % en la industria.

En el correspondiente promedio de la Zona Centro-Occidente se refleja la presencia de las localidades menores cuya población al-

¹²⁵De acuerdo con los datos del *Anuario de Estadísticas del Trabajo* de la OIT, 1964, para 1960, sin considerar otras categorías en la ocupación, el 87.50 % de la población trabajadora de los Estados Unidos eran empleados y obreros asalariados, y el 11.3 % eran empleadores y trabajadores por cuenta propia. Empero, considerando estos datos con respecto a cada rama de actividad, se registraban en esta última categoría el 57.2 % de los activos en la agricultura y actividades conexas, alrededor del 4 % de los ocupados en las distintas ramas industriales, y sólo el 0.2 % de los dedicados a las manufacturas, cayendo en igual caso el 1.4 % y el 1.3 % de los trabajadores en el comercio y en los servicios, respectivamente. Aunque estas cifras hablan por sí mismas, cabe hacer notar que la concierne a la agricultura y actividades similares, tiene una connotación muy diferente en un país de agricultura de alta mecanización y productividad que sólo tiene aplicada a dichas actividades menos del 10 % de su mano de obra. Para igual año, el 33.5 % de la población económicamente activa de México eran trabajadores independientes (sin incluir empleadores), teniendo tal carácter el 43.4 % de quienes laboraban en agricultura, ganadería, etcétera, cerca del 15 % de los que trabajaban en la industria —con 16.6 % en las manufacturas— y el 59.1 % y 8.6 %, respectivamente, de quienes lo hacían en el comercio y los servicios.

canza alrededor de un 15 %, de manera que sus asalariados, con 71.1 %, están por debajo de la media total, empero el 84.6 % de quienes trabajan en la industria tienen tal carácter, cifra que es la tercera en importancia en el conjunto.

Por su parte la Zona Golfo —en la que está comprendida casi un 30 % de población rural—, aunque tiene un promedio de asalariados inferior al total, muestra un 83.5 % de ellos en la industria, con lo cual, denunciando la presencia de sus polos de desarrollo, ocupa un cuarto lugar en lo que respecta a asalariados en esta clase de actividades. Siendo interesante hacer notar que en lo que atañe a las zonas Noroeste y Noreste, a cuya capitalizada producción agropecuaria nos hemos referido, que en éstas se registran los mayores contingentes de asalariados en este sector, sin defecto de que la primera, con un poco más de 80 % de asalariados en sus trabajadores industriales, ocupe en tal sentido un quinto lugar en el conjunto.

Las cifras más bajas de asalariados, así en la agricultura y labores conexas como en las distintas ramas industriales, corresponden a las Zonas Pacífico-Sur y Península de Yucatán, donde correlativamente son mayores los contingentes de trabajadores por cuenta propia, mismas que a la vez, son las de menor desenvolvimiento económico.

Como podemos ver en los citados cuadros 2—A y 2—B, si en algunas zonas existe una cierta homogeneidad en el desarrollo urbano, en otras uno o dos municipios tienen una gran predominancia, sin defecto, claro está de que en todos los casos se registren secuencias diferenciales de unos a otros. Y ello, sin pasar por alto que sea cual sea el tamaño del centro urbano, y en la medida en que los datos disponibles corresponden más a la ciudad que al municipio, algunas ostentan perfiles ocupacionales más maduros que otras.

Sin considerar la Zona Centro-Sur, uno de los casos más destacados de ciudades predominantes lo constituye Monterrey, N. L., que absorbe por sí sola el 41.4 % de los activos ocupados en la Zona Norte en las industrias —46.6 % en manufacturas. En ella se concentra el 36.6 % de los profesionistas y técnicos de dicha circunscripción geoeconómica, así como el 36.8 % de los empleados y el 34.9 % de personal directivo y el 30.8 % de los obreros. Su perfil ocupacional es uno de los más maduros en todo el país, pues ocupa sólo el 9 % de sus activos en la agricultura y tiene una de las mayores cifras de ocupados en la industria de transformación. Con todo, no escapa al fenómeno de la terciarización, pues tiene un

alto porcentaje de ocupados en actividades no directamente productivas, además de que, sin defecto de que el número de trabajadores independientes sea en conjunto bastante más bajo que otros municipios con aglomeración urbana, el 50 % de sus trabajadores en el comercio tengan dicha categoría, al igual que el 9 % de los que lo hacen en servicios.¹²⁶

Una situación similar ejemplifica Guadalajara, Jal. en la Zona Centro-Occidente, en la que por cierto, el correspondiente municipio, al igual que en Monterrey, registra prácticamente el 100 % de población urbana. Dicha ciudad, que únicamente ocupa el 7.2 % de sus trabajadores en labores agrícolas y similares, concentra el 41.3 % del total de quienes en la zona laboran en la actividad industrial y cifra similar de los que lo hacen en particular en la de transformación. Y por otro lado el 48.6 %, 48 %, 47.7 %, de los profesionistas y técnicos, del personal directivo y de los oficinistas, respectivamente, absorbiendo, asimismo, el 29.3 % de los obreros. Sin embargo, el 64.6 % de quienes laboran en el comercio son trabajadores por cuenta propia, como también lo son el 9.3 % de los ocupados en servicios.

Con menor espectacularidad, dos ciudades muestran predominancia en la Zona Golfo de México: Tampico, Tamps., donde se halla el 28 % de la población económicamente activa aplicada a la industria y el 26 % de la ocupada en las manufacturas, y Cd. Madero, Tamps., que ostenta para uno y otro concepto, el 18.7 % y el 22.9 %, municipios en los que cabe hacer notar también, que la casi totalidad de la población es urbana. En el bajo porcentaje de trabajadores ocupados en la rama de actividades más próximas a la naturaleza, tienen significación las tareas pesqueras. Ciudad Madero, dicho sea de paso, es uno de los pocos centros que tienen casi el 50 % de su población económicamente activa dedicada a la industria de transformación. No obstante, ni éste ni aquel centro son la excepción a la regla: para ambos casos, algo más del 55 % de sus comerciantes lo son por cuenta propia, así como el 9.5 % y el 16.3 % de quienes se dedican a los servicios.

La mayor significación de unas ciudades con respecto a otras está presente en cada zona. pueden citarse Veracruz y Xalapa, en la Golfo de México; Mexicali y Tijuana, Baja California y Culiacán,

¹²⁶ Los datos concernientes a la composición de la población activa por posición en la ocupación y grupos mayores de ocupación principal en cada rama de actividad, que se presentan para algunos municipios en lo particular, se basan en las informaciones de los cuadernos por entidad federativa del *VIII Censo General de la Población* y no aparecen en los cuadros presentados en ese estudio.

Sinaloa, en la Noroeste; Oaxaca, Oax. y Tepic, Nay. en la Pacífico Sur, además de la presencia de otras ciudades importantes en las zonas primero señaladas, aun cuando no tengan una predominancia de primer orden. Empero, en la medida en que no exista una distancia espectacular entre unas y otras no puede hablarse de macrocefalia demográfica, económica y social como ocurre, con respecto a las circunscripciones geoeconómicas que las contienen, en los dos casos primero señalados y en relación al país en su conjunto en lo que hace particularmente a la ciudad de México, caso ya señalado y sobre el que no es necesario insistir.

Con todo, el sistema urbano de ciudad preminente que mostraba México en 1940, muestra tendencias a evolucionar hacia uno de naturaleza intermedia en el cual, sin defecto de que la ciudad de México mantenga una alta posición en el conjunto, ésta disminuya relativamente, como ya está ocurriendo, a favor de la expansión de centros regionales importantes y subsistemas de ciudades. Así lo ponen de manifiesto el creciente vigor de Guadalajara, Jal. y de Monterrey, N. L., como centros regionales de gran relevancia y el surgimiento y expansión de muchas otras ciudades.

Por ahora, sin embargo, la composición ocupacional en las ciudades se encuentra influida poderosamente, entre tantos más factores, por la forma en que ha ocurrido el proceso de urbanización. Uno de cuyos ángulos es la transferencia de subempleo rural a subempleo urbano que confiere peculiares características al perfil ocupacional aun de aquellos polos que muestran un mayor desarrollo industrial, e incluso por esto mismo, pues si su mayor desenvolvimiento atrae a los migrantes, la tasa de crecimiento económico no tiene la rapidez necesaria para expansionar la ocupación a la altura de las necesidades.

En el proceso de urbanización de México, cuya tasa entre 1940 y 1960 es una de las más altas del mundo, ha tenido una gran influencia el fenómeno migratorio del campo a la ciudad y de unas a otras ciudades, especialmente de las más pequeñas a las grandes, si bien su mayor vigor se ha puesto de relieve en la década 1940-1950 en que el crecimiento social representó el 60 % del crecimiento urbano, en tanto que entre 1950 y 1960, desciende al 36.8%.¹²⁷

De acuerdo con Luis Unikel, es posible distinguir tres tendencias en la dirección de las corrientes migratorias rural-urbanas, entre 1940-1960:

¹²⁷Luis Unikel, *op. cit.*, pp. 231-232.

A) Un movimiento hacia la ciudad de México y las ciudades fronterizas del norte, de gran intensidad durante la década 1940-50.

B) Una disminución relativa, durante la década 1950-60, de las corrientes con destino a los puntos señalados, paralelo a un aumento de migración hacia los centros regionales de mayor importancia, Monterrey y Guadalajara.

C) El predominio de ciertas entidades y de ciertas ciudades dentro de estas entidades, como centros de rechazo de la población.¹²⁸

Empero, si como se hace notar en igual fuente, la inmigración rural y urbana descendió significativamente en la mayoría de los casos, en términos absolutos permaneció constante e incluso registró un ligero aumento. Sin embargo, algunos centros urbanos continuaron absorbiendo población rural en cantidades cada vez mayores, así, principalmente, Guadalajara, Jal. y Monterrey, N. L., y también Ciudad Juárez, Chih., Mexicali, B. C. y Tijuana, B. C.¹²⁹

La decidida participación de las ciudades de mayor tamaño en el índice de urbanización registró un aumento sustancial entre 1940 y 1960. Pero tal aumento fue más rápido en la década 1940-1950, lo cual trajo como consecuencia una tasa de urbanización más alta en dicho periodo. En 1940 el porcentaje de población en localidades de más de 100,000 habitantes era de 11.9 % y pasó a ser de 18.6% para 1950, pero aunque en la siguiente década dicha participación bajó en términos relativos, registró un aumento en términos absolutos.¹³⁰

Las diez ciudades de mayor atracción —o sea aquéllas con más alto saldo migratorio positivo— fueron, entre 1940 y 1950, las siguientes: México, D. F., Guadalajara, Jal., Monterrey, N. L., Puebla, Pue., Ciudad Juárez, Chih., Mexicali, B. C., Torreón, Coah., San Luis Potosí, S.L.P. y Mérida, Yucatán.¹³¹

En la década de 1950-1960, los tres últimos centros citados no sólo dejan de ocupar tal posición, sino que ostentan un saldo migratorio negativo, siendo sustituidas en la lista por León, Gto., Chihuahua, Chih., Veracruz, Ver. y Hermosillo, Son., que asimismo desplazan a Puebla, Pue., aunque ésta continúa teniendo saldo migratorio positivo. Las restantes ciudades conservan su posición, si bien el crecimiento social de la de México experimenta un ligero

¹²⁸ *Ibidem*, p. 233.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 232.

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ Luis Unikel, "El proceso de urbanización en México, distribución y crecimiento de la población urbana", *Demografía y Economía*, vol. II, núm. 2, 1968, p. 151.

descenso, mientras que las demás, como antes se indicó, aumentan sus correspondientes tasas.¹³²

Así, durante el periodo 1940-1960, el crecimiento urbano obedece fundamentalmente al fenómeno migratorio, si bien éste tiene mayor relevancia en la primera década y decrece en términos relativos en la segunda a favor de la influencia del crecimiento natural, sin defecto de que aquel factor continúe teniendo una enorme importancia en términos absolutos. Fenómeno en el cual tiene especial significación el peso de las seis ciudades citadas, que durante todo el periodo mantienen su posición como centros de mayor atracción, mismas que en conjunto aportaron el 67.8 % y el 75.9 % del crecimiento social urbano en el país en 1940-50 y 1950-60, respectivamente, y contribuyeron con cifras superiores al 50 % al crecimiento natural.¹³³ Y esto, sin olvidar la aportación al crecimiento bruto urbano de las localidades menores que al incrementar su población fueron reclasificadas como ciudades, la cual fue de 19.2 % y 13.8 %, para una y otra década.¹³⁴

Una rica y compleja problemática emana de estos hechos, de la cual frecuentemente son subrayados solamente los factores negativos. Por ejemplo, el ensanchamiento de los cinturones de miseria en las áreas suburbanas, el continuo aumento de un proletariado o 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 si esto es cierto, también lo es, visto el fenómeno desde una perspectiva sociológica, que implica procesos de movilización social que llevan al escenario y muestran en toda su agudeza muchos de los problemas del subdesarrollo que en otra forma se diluirían. La toma de conciencia de las diferencias sociales, la comparación de la miseria de los muchos con respecto a la riqueza de unos cuantos, propicia más el cambio social que muchos de los procedimientos que diversos analistas sociales proponen para crear “artificialmente” expectativas y aspiraciones. Y el descontento popular, más que las sesudas recomendaciones de los especialistas y técnicos, son capaces de presionar a los gobiernos para imprimir a la política económica derroteros que, cuando menos, hagan soportable la situación de los grupos mayoritarios. Mientras que, por otro lado, la burguesía se muestra más dispuesta hacia las concesiones y en

¹³² Luis Unikel, *op. cit.*, p. 152.

¹³³ *Ibidem*, p. 156.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 170.

dado caso, como ha ocurrido a lo largo de la historia, aun a sacrificar algunos de sus estratos a fin de satisfacer en cierta medida los intereses populares.

De este modo, si la urbanización se ha adelantado a la industrialización, en la medida en que la ciudad es el escenario por excelencia para conferir visibilidad política a los problemas sociales, ya como hecho dado se vuelve un proceso irreversible capaz de impulsar el desarrollo económico. Lo cual, naturalmente, está condicionado a la flexibilidad del gobierno para hacer frente a la nueva problemática mediante la adopción de orientaciones adecuadas para enfrentarla, si es que ha de resolverse por vías institucionales. Sin defecto de que esto presuponga procedimientos técnicos adecuados no sólo en lo que atañe a su eficacia en abstracto, sino en atención a sus perspectivas de acuerdo con las características del marco internacional y de las fuerzas internas en juego, si bien no hemos de repetir lo que sobre el particular ya expresamos páginas atrás.

Como quiera que sea, la forma contradictoria en que se ha efectuado la urbanización refleja la forma desequilibrada en que se ha llevado a cabo el proceso de desarrollo, así entre la actividad agrícola e industrial, entre unas y otras ciudades y entre las distintas regiones del país, sin olvidar la que también se presenta intrasectorialmente aún dentro de una misma circunscripción geográfica. Los factores expulsivos del campo y aun los de algunas ciudades,¹³⁵ constituyen las manifestaciones más expresivas del escaso dinamismo del proceso de desarrollo, pero a su vez los polos de crecimiento, pese a su situación privilegiada comparativamente, tampoco son capaces, dado el patrón de desenvolvimiento industrial a que antes aludimos, de alcanzar un ritmo de desarrollo capaz de expandir la ocupación productiva a la altura de las necesidades.

La forma en que se ha venido produciendo 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. Todavía, y pese al intenso proceso de urbanización, predominan las actividades que implican técnicas con muy poco capital por trabajador y baja productividad. Así, de acuerdo con estimaciones recientes (cuadro

¹³⁵De acuerdo con Luis Unikel, las localidades urbanas de rechazo más importantes en 1950-1960, fueron Pachuca, Hgo., San Luis Potosí, S.L.P., Mérida, Yuc., Fresnillo, Zac., Torreón, Coah., Nueva Rosita, Coah., Acámbaro, Gto., Ciudad Mante, Tamps., Tampico, Tamps., Parras de la Fuente, Coah., *op. cit.*, p. 156.

número 50), todavía para 1960, el 62.7 % de la fuerza de trabajo se agrupa en actividades de tal clase y para 1970, el 51.9 % se encuentra en tal caso, mejoría que ciertamente es muy precaria.

CUADRO 50
MEXICO: 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*
Por ciento	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.

La expresividad de tales datos no requiere de grandes comentarios. Más que sopesar en forma minuciosa las variaciones experimentadas en la década 1960-1970, es preciso plantear la interrogante —aun en ausencia de cualquier actitud justicialista—, de si la pretendida orientación de ensanchar la base productiva a base de relegar las metas sociales ha resultado, desde un punto de vista estrictamente técnico, eficaz para lograr tales objetivos. Sin caer en el extremo de negar que haya habido crecimiento económico, cabe inquirir si éste ha correspondido a las posibilidades existentes, o si se encuentra por debajo de ellas, y evaluar, también desde dicha perspectiva, el significado que tiene para la continuidad del desarrollo la pauperización de las mayorías y la creciente concentración del ingreso.

De ser constatadas estas estimaciones con la información del último censo, quedará en evidencia que si bien en 1970 la industria moderna brinda ocupación a algo más del doble de trabajadores absorbidos por ella, en 1960 se mantiene prácticamente constante la cifra de quienes laboran en el comercio y los servicios en el sector tradicional, mientras que la agricultura atrasada contribuye

con casi un millón de los nuevos empleos. Y esto, sin pasar por alto la elevadísima representación que el comercio y los servicios continúan manteniendo en 1970 en la ocupación no agrícola, así en el sector moderno como en el tradicional.

No puede dudarse que la tasa de crecimiento de 9 % que viene registrando la industria nacional resulta alta para países como el nuestro y que al presente constituye el factor más dinámico del desarrollo, pero en la forma y en el contexto en que esto ocurre, es evidente que hasta ahora no ha logrado proyectarse plenamente en un cambio estructural profundo de la economía. Por otro lado, puesto que las actividades tradicionales ostentan una escasa capitalización, podría decirse que pese a las tendencias ascendentes que al respecto registran las nuevas elaboraciones estadísticas, el proceso de formación de capital ha seguido siendo lento en los últimos años, o por lo menos, que las sustanciales mejoras que aquéllas nos muestran aún no han logrado dejar sentir sus efectos:

Al ser incapaz el sector moderno de absorber el aumento de la fuerza de trabajo —expresa Leopoldo Solís—, se ha creado un grupo que no se encuentra protegido por ninguna legislación laboral, o en alguna forma beneficiado por el progreso económico y social de México. . . situación de gran parte de la mano de obra empleada en los sectores tradicionales de la economía, tanto en actividades de transformación y servicios en las ciudades, como en la agricultura de subsistencia en gran parte del país. Aun cuando también gran parte de los obreros en el sector moderno de manufacturas tienen niveles de ingreso relativamente bajos, su situación no es tan deprimente como la de los subocupados, pues los primeros se han visto beneficiados por una serie de avances en materia de legislación laboral y de seguridad social. Su nivel de salarios, sin embargo, se ve comprimido por la existencia de una gran masa de subempleados. De continuar las tendencias actuales de nuestro desarrollo, este problema subsistirá aún por un periodo relativamente largo.¹³⁶

Empero, la sociedad tiene capacidad de decidir y de actuar. Como desde distintas posiciones concuerdan en afirmarlo numerosos estudiosos de las ciencias sociales, la política económica y social de México requiere al presente adoptar nuevos derroteros. Romper los mecanismos que propician la creciente concentración del ingreso y la pauperización de los más y trascender a base de un mayor dinamismo económico los marcos en que se sustenta el subempleo masivo, constituyen metas de primer orden en el actual momento.

¹³⁶ Leopoldo Solís, *op. cit.*, pp. 14-15.

APENDICE I

LOS SERVICIOS DE COLOCACION EN MEXICO

I. Una perspectiva a grandes rasgos

Las bases jurídicas para la prestación de servicios de colocación en México están dadas constitucionalmente en la fracción XXV del artículo 123 de la Carta Magna de 1917, en la que se expresa lo siguiente: “El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.”

Reglamentando dicha disposición constitucional, la Ley Federal del Trabajo establece en su artículo 14:

El ejecutivo de la unión, los Gobernadores de los Estados y Territorios y el Jefe del Departamento Federal, deberán establecer en todos los puntos que estimen necesario, dentro de sus jurisdicciones respectivas, agencias de colocación gratuitas que funcionarán de acuerdo con los reglamentos que al efecto se expidan.¹³⁷

¹³⁷ En la nueva Ley Federal del Trabajo, el Servicio Público del Empleo a cargo de las autoridades administrativas, vendrá a sustituir a las bolsas de trabajo. Las funciones de dicho organismo no son públicas, sino de carácter social. Tal servicio será gratuito y tendrá por objeto ayudar a resolver el problema del desempleo, para lo cual sus funciones serán objeto de reglamentación especial. Igualmente serán reglamentadas las agencias privadas de colocación, determinándose los casos en que puedan perseguir fines lucrativos en relación a profesiones especiales, pero el servicio siempre será gratuito para los que buscan trabajo.

De acuerdo con lo anterior, en la nueva Ley Federal del Trabajo desaparece el artículo 14 que arriba se transcribe, para dar lugar al capítulo IV del título once, que da vida a El Servicio Público del Empleo.

Así en el citado capítulo IV, se expresa lo siguiente:

“Artículo 537. El Servicio Público del Empleo tiene por objeto acoplar informes y datos que permitan procurar ocupación a los trabajadores.

Por otra parte, el 6 de marzo de 1934 fue promulgado el Reglamento de Agencias de Colocación, que fue publicado en el *Diario Oficial* de 14 de abril de dicho año.

En la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado vigente, publicada en el *Diario Oficial* de 24 de diciembre de 1958, se señala entre asuntos de la competencia de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social —artículo 15, fracción V—: Establecer bolsas federales de trabajo y vigilar su funcionamiento.¹³⁸

La fracción XIV del citado artículo asigna también a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social: “Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país.”

Toca asimismo a esta secretaría, de acuerdo con lo que señala el artículo III de la citada ley, “intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las secretarías de Gobernación, Industria y Comercio y Relaciones Exteriores”.

En lo que hace a la legislación internacional, todavía hasta hace poco tiempo México no había ratificado el Convenio número 88 de la Organización Internacional del Trabajo que entró en vigor el

“Los sistemas privados para la colocación de los trabajadores no podrán perseguir fines lucrativos y sus servicios serán gratuitos para los trabajadores. Podrán quedar exceptuados de la prohibición de perseguir fines lucrativos, las agencias dedicadas a la colocación de trabajadores que pertenezcan a profesiones en las que la colocación se efectúe en condiciones especiales.

“Artículo 538. El Servicio Público del Empleo tiene las funciones siguientes.

“I. Llevar un registro de las personas que soliciten empleos y de las empresas que manifiesten tener puestos y vacantes.

“II. Dirigir a los solicitantes más adecuados por su preparación, aptitudes, hacia los empleos vacantes;

“III. Practicar investigaciones para determinar las causas del desempleo y formular informes que contengan las bases para una política del pleno empleo;

“IV. Solicitar toda clase de informes y estudios de las instituciones oficiales, federales o estatales y de las particulares que se ocupen de problemas económicos, tales como los institutos de investigaciones sociales y económicas, las organizaciones sindicales, las cámaras de comercio, las de industria y otras instituciones semejantes; y

“V. Las demás que le confieran las leyes.

“Para el cumplimiento de sus funciones, el Servicio Público del Empleo se establecerá en lugares que se juzguen convenientes.

“Artículo 539. El Servicio Público del Empleo y los sistemas privados se regirán por los Reglamentos que se expidan. En los mismos reglamentos se determinarán las excepciones a que se refiere el párrafo segundo del artículo 537.”

Dado que al concluirse este estudio aún no entran en vigor las disposiciones de la nueva Ley Federal del Trabajo, si bien consignamos el futuro cambio, examinamos el problema en sus perspectivas que hasta ahora ha ostentado, incluyendo las bases jurídicas que están próximas a ser sustituidas por las anteriores.

¹³⁸El Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social desenvuelve estos puntos cuya atención queda confiada al Departamento de Seguridad Social, de la Dirección General de Previsión Social de dicha institución.

10 de agosto de 1950, por el cual, entre otros asuntos, se señala el compromiso de los Estados miembros que lo suscriben de establecer el servicio público y gratuito del empleo. El dictamen desfavorable del Senado de la República obedeció a que la OIT no admite reservas en la ratificación de los convenios y a que por entonces se estimaba que resultaban suficientes para nuestras necesidades, los proyectos que habían formulado especialistas nacionales. Así, el preparado por Francisca Acosta, Gudelia Gómez y Jorge Ocadiz Arnaud, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, para la creación de una Comisión Nacional del Servicio del Empleo en México.¹³⁹

Cabe indicar que hasta ahora ninguno de los intentos de establecer servicios públicos de colocación en el país han tenido éxito. Entre ellos pueden citarse las agencias de colocaciones que por los años treinta fueron creadas en el Distrito Federal y en Veracruz, respectivamente, las cuales atendieron principalmente a trabajadores domésticos y a obreros para trabajos temporales.

En 1942 fue creada una Comisión Intersecretarial formada por las Secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores y del Trabajo y Previsión Social, la cual estuvo encargada de controlar la contratación de braceros nacionales que iban a los Estados Unidos de Norteamérica, actividad que durante varios años tuvo una gran importancia, pero que decayó a partir de 1964 en que prácticamente fueron cerradas las fronteras para este tipo de trabajadores.

Otro esfuerzo fue el representado por el Instituto Nacional de la Juventud, creado en 1950, entre cuyos objetivos figuró el de ayudar a los jóvenes a encontrar empleo, si bien al presente este problema no constituye una función significativa directa.

En 1942 fue creado por decreto del entonces presidente de la República, general Manuel Avila Camacho, el Departamento de la Bolsa Federal de Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social —publicado en el *Diario Oficial* del 31 de agosto de dicho año— cuya actuación ha sido en lo general muy modesta.

Con el fin de hacer frente a los problemas del empleo y atenuar la salida de braceros mexicanos al extranjero, en 1953 la Secretaría de Gobernación creó la Bolsa Nacional del Trabajo, adjunta a la Oficina de Trabajadores Migratorios, pero ésta apenas llegó a funcionar.

¹³⁹Ver *Revista Mexicana del Trabajo*, núms. 9 y 10, México, septiembre-octubre, 1963, pp. 129-140.

Según más adelante explicamos, la Secretaría de Salubridad y Asistencia empezó a realizar tareas de colocación en 1945.

Por su parte, la Universidad Nacional Autónoma de México ha contado desde 1945 con una bolsa de trabajo, y el Instituto Politécnico Nacional, a veces formalmente y en otros periodos de manera eventual, también ha realizado esta clase de actividades. Aunque, obviamente, las labores realizadas en este sentido por ambas instituciones, se circunscriben básicamente a servir a sus estudiantes y egresados.

Por otro lado, también han funcionado y funcionan oficinas de colocación en diversos organismos patronales y de trabajadores, así como agencias de carácter privado; pero en general ninguna de ellas ha llegado a exceder un ámbito reducido de actividades.

Dadas las limitaciones de los diversos servicios del empleo existentes en la época actual, puede decirse que el grueso de las colocaciones se hacen en México a través de los propios esfuerzos de los empleadores y de los trabajadores mediante contactos y recomendaciones personales, anuncios de prensa, etcétera. Sin embargo, los organismos sindicales tienen una gran importancia en la contratación en numerosas ramas de actividad, pues entre sus objetivos figura procurar ocupación a sus afiliados y a los hijos de éstos. La preferencia que la Ley Federal del Trabajo otorga al demandante de trabajo sindicalizado sobre el que no lo está, así como la que concede en los contratos de aprendizaje para los hijos de aquéllos, son determinantes al respecto. Hecho que es reforzado por las condiciones que los sindicatos establecen en los contratos colectivos para propiciar el acceso de sus afiliados a las vacantes que se crean en las empresas o ramas con las que aquéllos se han efectuado.

II. *Bolsas de trabajo del sector público*

Las principales oficinas públicas de empleo que existen en México son la Bolsa Federal del Trabajo, dependiente de la Dirección General de Previsión Social, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Bolsa de Trabajo, dependiente de la Dirección de Asistencia Social en el Distrito Federal, de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Por ley ha correspondido a la primera una mayor jerarquía y amplitud de acción, cuando menos en principio, ya que la segunda es una bolsa de trabajo de tipo asistencial y circunscrita a operar en el Distrito Federal. Empero, de hecho, ambas tienen un escaso

movimiento. Dada la carencia, hasta ahora, de bases legislativas suficientes, la escasez de sus recursos y las características socioeconómicas mismas del país, no ejercen ninguna influencia ni siquiera en el mercado de trabajo de la localidad donde funcionan.

1. Bolsa Federal del Trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Su antecedente histórico más lejano fue una oficina de colocaciones, de carácter gratuito, establecida durante la gestión del general Plutarco Elías Calles. Como bolsa de trabajo fue creada por decreto presidencial del 31 de agosto de 1942. Su organización y funcionamiento fueron pormenorizados en el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.¹⁴⁰

Las tareas fundamentales asignadas a este organismo fueron: I. Estudiar y analizar, por regiones, las condiciones del empleo en el país: monto del desempleo, volumen y tipo del subempleo, movimiento de trabajadores migratorios y periodicidad del trabajo temporal. II. Promover el levantamiento del censo general de trabajadores y patrones, mediante: *a*) un catálogo de ocupaciones por ramas de trabajo y por regiones geográficas; *b*) un registro nacional de trabajadores, por zonas económicas, y *c*) estadísticas sobre oferta y demanda de trabajo y sobre fluctuaciones del paro. III. Promover y ejecutar las medidas para resolver los problemas referidos en el punto I, entre otras: *a*) establecer y sostener oficinas de colocaciones, incluyendo, cuando tal convenga, la creación de bolsas de trabajo mixtas mediante convenios entre la Secretaría del Trabajo y los gobiernos de las entidades; *b*) autorizar la apertura de agencias privadas de colocación, siempre que sean gratuitas para los trabajadores y estén bajo control técnico y administrativo de esa dependencia; *c*) canalizar a los desocupados hacia las zonas donde existan oportunidades de ocupación y vigilar su contratación con el auxilio de la Dirección General de Trabajo de la secretaría; *d*) coordinar las actividades de todas las oficinas de colocación existentes y proporcionarles asistencia; *e*) realizar propaganda entre los sindicatos, empresas y público en general, para mejorar la situación del empleo; *f*) trabajar en coordinación con otros organismos públicos, federales y estatales y con las instituciones privadas.

¹⁴⁰ *Revista Mexicana del Trabajo*, núms. 11 y 12, noviembre-diciembre 1957, pp. 79-80.

Tales objetivos, empero, jamás se han llevado a la práctica en su conjunto. En algunas épocas la secretaría ha intervenido en cuestiones del empleo en otras entidades federativas y ha tenido influencia especialmente en lo atañadero a contrataciones de braceros; pero en general, sólo funciona y en forma por demás limitada, en el Distrito Federal.

Dicha dependencia carece de presupuesto propio, siendo atendidas sus necesidades con cargo al presupuesto general de la secretaría. Carece de locales e instalaciones adecuadas para la efectividad y expansión de sus servicios y de personal técnico suficiente.¹⁴¹ Su estructura interna es como se señala en el organigrama núm 3.

Aun vista como una simple agencia de colocaciones, su papel es totalmente marginal hasta para el mercado de trabajo local. Durante el año de 1968 registró 484 solicitudes de trabajo y 637 ofertas, enviando 235 trabajadores a las fuentes de ocupación, pues únicamente esta cifra cubrió los requisitos exigidos por los empleadores. En virtud de que ni los demandantes ni los oferentes de empleo acatan el requerimiento de comunicar si son o no cubiertas las vacantes, no existen datos sobre las contrataciones realmente efectuadas. Los trabajadores que acuden a la bolsa son, en general, personal administrativo y trabajadores de baja calificación.

Eventualmente este organismo sostiene relaciones con otras bolsas de trabajo. Así, la de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, de la Universidad Nacional Autónoma de México y la del Instituto Politécnico Nacional.

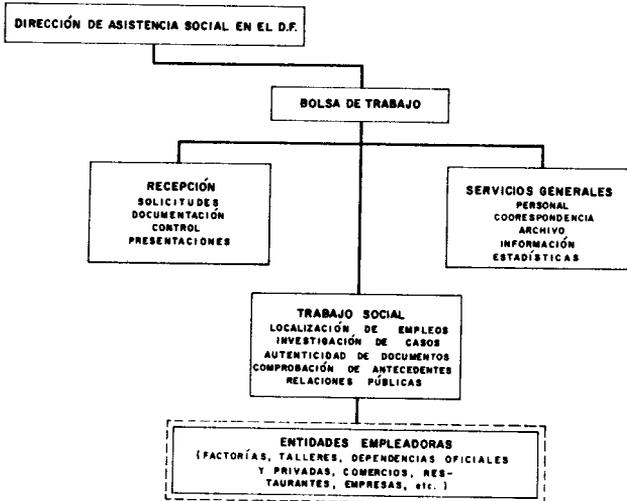
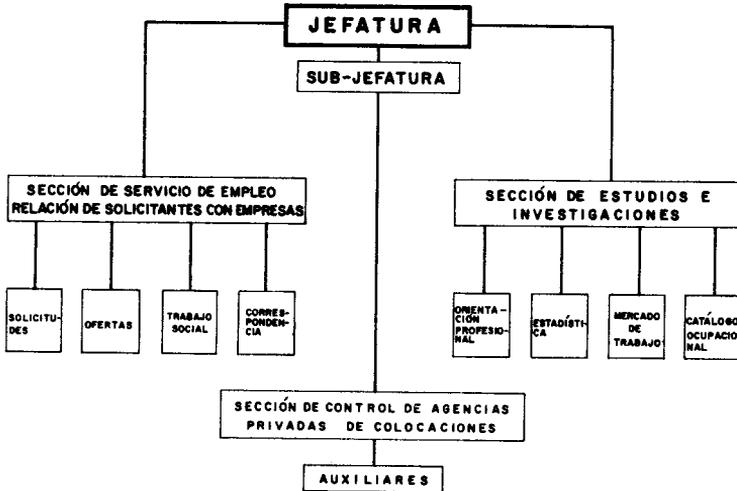
2. Bolsa de Trabajo de la Dirección de Asistencia Social en el D. F., Secretaría de Salubridad y Asistencia

En 1945 empezaron a efectuarse eventualmente tareas de colocación en la Dirección de Asistencia Social en el D. F. como parte de sus tareas asistenciales, mismas que fueron formalizadas entre 1956 y 1957 mediante el establecimiento de una bolsa de trabajo.

Este organismo constituye un instrumento de asistencia preventiva, cuyo objetivo es ayudar a que los individuos capacitados físicamente para trabajar, no lleguen a convertirse en sujetos de asistencia. En muchos casos actúa para corregir situaciones de necesidad familiar, canalizando hacia el empleo a quienes acuden en

¹⁴¹ Para 1969 su personal se integra por un jefe, un subjefe, 6 trabajadores sociales y 8 empleados administrativos.

DEPARTAMENTO DE LA BOLSA DEL TRABAJO



busca de alimentos. En casos extremos no se limita a poner al trabajador en contacto con el empleador, sino que en la medida de sus posibilidades le ayuda asistencialmente para favorecer su colocación.

Esta bolsa de trabajo también carece de partida presupuestal propia, de personal suficiente y de local e instalaciones adecuadas.¹⁴² Su estructura interna es como se advierte en el organigrama número 4.

En 1968 registró 1,131 solicitudes de trabajo, 5,692 ofertas de empleo y logró colocar 710 trabajadores.

Puesto que la bolsa está abierta al público en general, llega a tramitar algunas solicitudes de personal de nivel medio y profesional universitario, pero el grueso de quienes acuden a ella está constituido por trabajadores de ninguna o de muy baja calificación. De este modo, no obstante que los empleadores ven con simpatía su labor y que las ofertas de trabajo superan a las solicitudes, son muy pocas las personas que logran colocar.

Mantienen relaciones de carácter informal y esporádico con la Bolsa de Trabajo de la UNAM, y la de la Cámara de la Industria de Transformación; pero también, con la oficina de Mujeres y Menores de la Secretaría del Trabajo, la Dirección de Rehabilitación, la Dirección de Acción Social de la Secretaría de Educación, el INPI, etcétera.

3. Bolsa de Trabajo Universitaria, UNAM

Fue creada en 1954 con el propósito de auxiliar a sus estudiantes a obtener trabajo de acuerdo con su tiempo disponible y nivel de conocimientos, pero también para ofrecer servicios de colocación a los egresados.

Obviamente sus actividades están orientadas hacia el mercado de trabajo profesional a distintos niveles de calificación, según el grado que cursen los solicitantes, procurándose colocar a los jóvenes en puestos propios de sus carreras. Sin embargo, especialmente por lo que toca a alumnos de preparatoria o de los primeros años de las carreras, sus servicios se extienden a una gran variedad de ocupaciones si bien, en su mayor parte, son empleos que requieren conocimientos y cultura general.

Como caso especial, con fines a acreditar la bolsa y prestar servi-

¹⁴²Su personal está compuesto por 5 trabajadoras sociales y 2 empleados administrativos (1969).

cios a la empresa, si les solicitan personal que no tienen a disposición, acuden al Instituto Politécnico Nacional o a otras instituciones de educación superior y bolsas de trabajo.

Las labores de colocación se combinan con otros servicios de la UNAM, por ejemplo, con el de becas. Por otro lado, en virtud de que los empleadores con frecuencia tienen imágenes equivocadas de muchas carreras profesionales, sobre todo de las de reciente creación, están formulando un catálogo explicativo de las ocupaciones que pueden desempeñarse en cada una de ellas, así como en los diversos grados que tienen avanzados los estudiantes.

Las carreras de mayor demanda son comercio y administración, ingeniería, arquitectura y en lo general las que integran la rama de ciencias. Ofrecen particulares dificultades para su colocación los estudiantes de preparatoria y alumnos de los primeros años de carreras como psicología, periodismo, filosofía, arte dramático, etcétera.

Como ha sido tradicional, en las distintas facultades y escuelas de la UNAM existen ciertas labores de colocación, e incluso, en alguna de ellas, como en ingeniería, han funcionado bolsas de trabajo. Con todo, al presente tienden a concentrarse en la Bolsa de Trabajo Universitaria.

Actualmente esta dependencia se encuentra en proceso de reorganización y se están buscando mejores métodos de trabajo.

III. *Bolsas de trabajo del sector privado*

En este sector podemos distinguir dos tipos de tareas de colocación: las que se llevan a cabo en diversos tipos de instituciones como una actividad complementaria a sus funciones principales y con un sentido de servicio no lucrativo hacia sus miembros, así como con cierta proyección hacia la colectividad; y los que constituyen la actividad específica y de carácter comercial de determinadas empresas orientadas a auxiliar técnicamente a los empleadores y a satisfacer sus necesidades de personal. Esto último en virtud de que si por ley los servicios de colocación deben ser gratuitos para los trabajadores, no ocurre necesariamente lo propio por lo que hace a los patrones.

Caen en el primer caso muchas instituciones educativas privadas, subprofesionales y profesionales, que desempeñan con mayor o menor formalidad esfuerzos para proveer a la contratación de sus egresados. Este es el caso, por ejemplo, de numerosas escuelas que

imparten carreras comerciales en que la colocación se anuncia como un compromiso contraído con quienes en ellas se gradúan.

Es frecuente que las asociaciones profesionales de carácter civil realicen labores de esta índole colateralmente a sus actividades principales, e incluso algunas, como por ejemplo la Asociación Mexicana de Ingenieros Mecánicos y Electricistas, A. C., las organizan en bolsas de trabajo.

En forma eventual o permanente, una buena parte de las cámaras patronales, industriales y de comercio atienden problemas de naturaleza semejante en las diversas entidades del país, si bien aun cuando lleguen a organizar bolsas de trabajo, operan a muy pequeña escala.

Como puede suponerse, dado el carácter accesorio de estas tareas con respecto a los principales objetivos de las instituciones en que se efectúan, aunque rinden alguna utilidad, en lo general no influyen en el mercado de trabajo de las localidades en que se desarrollan.

Las agencias lucrativas de reclutamiento y selección de personal encaminadas a la prestación de servicios remunerados a los empleadores, comúnmente operan en las grandes ciudades. Puede citarse como ejemplo de éstas a la Empresa de Servicios Ejecutivos, S. A., asociada a la National Personnel Associates y National Employment Association, que tiene cuatro establecimientos en el Distrito Federal y cuenta con agentes en Guadalajara, en Monterrey y en Querétaro. Esta institución, fundada en 1957, ofrece servicios de reclutamiento y selección de personal ejecutivo, profesional, técnico, contable, secretarial, de oficina, de jardinería, etcétera. Forman parte de sus servicios la realización de encuestas económico-sociales, comprobación de referencias y exámenes psicológicos para trabajadores de todos los niveles.

El cobro que Servicios Ejecutivos hace al empleador es una cantidad equivalente al importe del primer mes de sueldo del candidato contratado, cubierto en dos partidas: la primera, al iniciar sus labores, y la segunda, al terminar el periodo convenido como de prueba según el tipo de empleado. Si el trabajador no resulta satisfactorio en el periodo de prueba, les envían un nuevo candidato o de no serles posible, les regresan la mitad del importe pagado.¹⁴³

¹⁴³Otras agencias de colocaciones comerciales existentes en el Distrito Federal son, entre otras, Agencia de Sirvientes, Comercial Doméstica, A sus Ordenes, S. A. (ASOSA), que da servicios para la contratación de ejecutivos, técnicos, vendedores, secretarias y empleados administrativos; Centro de Servicios Administrativos del Valle de México, S.

Entre las bolsas de trabajo orientadas a la prestación de servicios a sus asociados, como una labor complementaria, cabe citar los dos casos siguientes:

1. *Bolsa de Trabajo. American Chamber of Commerce of Mexico, A. C., México, D. F.*

Desde el año de 1917 en que inició sus operaciones la Cámara Americana de Comercio de México ha realizado, aunque de manera informal, servicios de colocación efectuándolos únicamente en forma regular y sistemática desde 1962.

Prácticamente su única función es servir de intermediaria entre los solicitantes y oferentes de empleo a través de un boletín personal que envía semanalmente a todos los miembros de la Cámara, y en el cual se publican los datos de quienes buscan trabajo. Lo común es que los empleadores se dirijan a los candidatos registrados en el boletín, pero en ocasiones acuden directamente a la bolsa para obtener personal.

Aunque tampoco tiene una influencia decisiva sobre el mercado de trabajo, su volumen de actividades es mayor que el de las demás oficinas de colocaciones investigadas. Así, en 1968 fueron registradas 12,901 solicitudes de trabajo y 4,296 ofertas de empleadores. No se lleva un registro preciso de colocaciones, pero se estima que se alcanza un promedio anual de 4,500 trabajadores contratados.

El número de ocupaciones que cubre es muy vasto y abarca prácticamente todos los niveles, pero hay un predominio de personal subprofesional y de cierto grado de calificación. El personal ejecutivo, profesional y técnico de grado universitario, tiene buena representación en el volumen de sus operaciones.

Esta dependencia tiene un presupuesto anual de 149,000.00 pesos.

No sostiene relaciones con ninguna otra institución similar.

2. *Bolsa de Trabajo de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación*

Funciona aproximadamente desde 1954 y sus principales objetivos son prestar servicios a la industria asociada, para obtener perso-

A.; Eficiencia, S. A.; Gil Asociados Mercadotecnia; Reclutamiento; Selección y Administración de Personal, S. A.; Selección y Servicio, S. A.; Aranda López y Asociados, Organización Valarty, S. A.; Preselección de Personal, S. A.; etcétera.

nal de oficina o especializado en diversos trabajos de tipo manual. En ocasiones atienden alguna que otra solicitud de ingenieros de distintas especialidades y de otros profesionistas de alto nivel.

Más que de un organismo se trata de una sección de la cámara cuyas tareas son atendidas por un jefe y una empleada administrativa. Carece de presupuesto propio.

Sus actividades se reducen a registrar ofertas y demandas de empleo y a procurar equilibrarlas. Si bien su movimiento oscila en los distintos años, en realidad es insignificante. En 1968 recibieron 180 solicitudes de empleo y 42 ofertas. No se tienen datos sobre las colocaciones obtenidas, pero ordinariamente no se logran aprovechar las pocas vacantes que registran.

IV. Observaciones complementarias

Como puede desprenderse de lo hasta aquí expuesto, ya que se ha hecho referencia a algunos de los organismos principales, los servicios de colocación que existen en México no desempeñan un papel significativo en el mercado de trabajo, ni aun en las localidades en que se ubican y que es para todos los casos señalados el Distrito Federal. Independientemente de la carencia de recursos pecuniarios, técnicos y humanos que en general padecen, resulta interesante poner de relieve, con base en los datos disponibles, que aun en el modesto nivel en que operan, y no obstante el desempleo y subempleo existentes, una gran proporción de las ofertas de trabajo de los empleadores no pueden aprovecharse en virtud de la inadaptación de la mano de obra a las ocupaciones y requisitos que aquéllos demandan. Tal es el caso, respectivamente, de las bolsas de trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y de la de Salubridad y Asistencia que, en conjunto, son las únicas, sobre todo la primera, cuyas actividades tienen, cuando menos en principio, un sentido ocupacional de proyección hacia la comunidad, aun cuando se encuentren imposibilitadas para ejercerlo.

Sin considerar las agencias de carácter lucrativo para el reclutamiento y selección técnica de trabajadores, que están orientadas a servir a la empresa del sector moderno, es de estimar que en México, como en otros países en proceso de desarrollo, los servicios oficiales gratuitos de colocación, que hacen de esta tarea su única función, están destinados al fracaso, pues a la postre no lograrán otro resultado que reflejar los desequilibrios existentes en el mercado de trabajo. Como lo hicimos notar al principio, la superabundancia de mano de obra sin ninguna calificación hace innecesario

al empleador acudir a servicios de esta clase para obtener personal que puede contratar por sí mismo fácilmente, en tanto que la penuria de fuerza de trabajo calificada determina que ésta, por su gran demanda, pueda obtener empleo directamente o a través de los sindicatos. Así, aun cuando los servicios públicos de colocación dispusieran de mayores recursos, si sólo se reducen a registrar solicitudes de oferta y de demanda de trabajo y a intentar equilibrarlas, verán frustrados sus esfuerzos en virtud de las características mismas del mercado de trabajo propio de un país subdesarrollado.

Una acción efectiva sólo puede esperarse de la medida en que los servicios públicos y gratuitos del empleo sean concebidos, no como medidas aisladas tendientes a influir en la organización del mercado de trabajo, sino como parte de políticas más amplias. Esto es, de una política económica que haga de la expansión de la oportunidad de trabajo y de una mejor distribución del ingreso una cuestión central, incluyendo aquí lo concerniente a asignaciones y medidas en materia de capacitación de la mano de obra de acuerdo con las necesidades de la economía.

O sea, dicho con otras palabras, que el enfrentamiento a los graves desajustes que ostenta el mercado de trabajo en México, y que tienen un carácter eminentemente estructural, sólo puede ser realizado a nivel de desarrollo económico. Es una cuestión insoslayable la formulación de una política explícita del empleo en la que se fijen metas a corto y a largo plazo para ir eliminando el subempleo y para ofrecer ocupación productiva a los nuevos contingentes de trabajadores que anualmente se incorporan a la actividad económica. Sólo en esta forma podrán esperarse resultados exitosos del Servicio Nacional del Empleo que, como un instrumento clave de dicha política, podrá prestar una valiosa contribución en la organización del mercado de trabajo, en la medida que se les dote de recursos pecuniarios, técnicos y humanos suficientes, y que se les otorguen facultades necesarias para intervenir en todas las cuestiones relacionadas con el empleo.

Cabe tener presente, sobre el particular, que tales servicios requieren tener en los países atrasados una mayor intervención y poder, que los de los países altamente industrializados, ya que en aquéllos el mercado de trabajo se encuentra en una fase inicial de organización.

El estudio de los problemas del empleo en atención a su volumen, distribución y causas principales, deben figurar entre sus principales atribuciones. Igualmente debe estar en posibilidad de opinar e influir con respecto a las implicaciones que en el volumen

del empleo tienen las distintas medidas y programas económicos. Dadas las inadecuaciones masivas de carácter cualitativo entre la oferta y la demanda, es preciso que tengan una intervención decisiva en la formulación de los programas de capacitación de mano de obra y en su posterior canalización hacia las ocupaciones idóneas. Cuestiones éstas que como muchas otras que sería largo enumerar, presuponen una relación estrecha con una gran diversidad de instituciones gubernamentales, educativas, organizaciones empresariales y de trabajadores, etcétera. En estos renglones, como prácticamente en todos los aspectos importantes de la vida económica y social, se requiere de una planificación que interrelacione, complementemente y coordine los esfuerzos que se lleven a cabo.

Otro problema, como ya se indicó, es superar los obstáculos que al presente se oponen a la creación de las bases necesarias para la planificación a nivel nacional y regional.¹⁴⁴

¹⁴⁴Los datos que se ofrecen en este apéndice sobre instituciones concretas, fueron recogidos por investigación directa durante el año de 1969.

APENDICE II

**ESTADISTICAS DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE
ACTIVA DE MEXICO, EN MUNICIPIOS
QUE COMPRENDEN UNA LOCALIDAD
DE MAS DE 20,000 HABITANTES**

CUADRO 1

MEXICO: POBLACION URBANA EN LAS LOCALIDADES DE MAS DE 20,000
HABITANTES POR ZONA GEOECONOMICA, E INCREMENTO
DEMOGRAFICO ANUAL EN 1950-1960

	<i>Población en cifras absolutas</i>			<i>La tasa de incremento anual en</i> <i>1950-1960</i>	
	<i>1930</i>	<i>1940</i>	<i>1950</i>		<i>1960</i>
Total en la república mexicana	16 532 722	19 635 552	25 791 017	34 923 129	3.01
Población rural	13 917 893	16 164 631	19 494 847	22 832 430	1.57
Población urbana	2 614 829	3 470 921	6 296 170	12 090 699	6.33
1. Zona noroeste I	29 380	54 142	335 764	888 371	
1. Mexicali, B.C.	14 842	18 775	64 609	174 540	9.16
2. Tijuana, B.C.	8 384	16 498	59 952	152 374	8.68
3. Hermosillo, Son.	19 959	18 601	43 519	95 978	7.42
4. Culiacán, Sin.	18 202	22 025	48 936	48 024	5.38
5. Mazatlán, Sin.	29 380	32 117	41 754	75 751	5.78
6. Cd. Obregón, Son.	8 469	12 497	30 991	67 956	7.48
7. Ensenada, B.C.	3 042	4 616	18 150	42 561	8.20
8. Los Mochis, Sin.	10 004	12 937	21 525	38 307	5.34
9. Nogales, Son.	14 061	13 866	24 478	37 657	4.52
10. Guaymas, Son.	8 534	8 796	18 890	34 865	5.92
11. Navojoa, Son.	9 154	11 009	17 345	30 560	5.52
12. San Luis Colorado, Son.	—	558	4 079	28 545	15.20
13. La Paz, B.C.	8 166	10 401	13 071	24 253	5.92

II. Zona nortel	389 486	573 216	990 512	1 790 840	
1. Monterrey, N.L.	132 577	186 092	333 422	596 939	5.65
2. Cd. Juárez, Chih.	39 669	48 881	122 566	262 119	7.24
3. Torreón, Coah.	66 001	76 796	128 971	179 901	3.32
4. Chihuahua, Chih.	45 595	56 805	87 000	150 430	5.65
5. Saltillo, Coah.	45 272	49 430	69 842	98 839	3.43
6. Durango, Dgo.	36 330	33 412	59 407	97 305	4.87
7. Gómez Palacio, Dgo.	24 042	25 558	45 842	61 174	2.80
8. Piedras Negras, Coah.	15 878	15 663	27 581	44 992	4.66
9. Monclova, Coah.	6 877	7 181	19 049	43 077	7.75
10. Hidalgo del Parral, Chih.	18 581	24 231	32 063	41 474	2.47
11. Delicias, Chih.	—	—	18 290	39 919	7.58
12. Fresnillo, Zac.	16 188	24 614	29 936	35 582	1.82
13. Nueva Rosita, Coah.	—	25 551	29 625	34 302	1.25
14. Zacatecas, Zac.	18 800	21 846	24 257	31 701	2.86
15. Guadalupe, N.L.	1 625	2 371	10 394	27 020	9.20
16. San Pedro de las Colonias, Coah.	13 196	15 713	19 258	26 018	3.11
17. Acaña, Coah.	5 350	5 607	11 372	20 048	5.45
III. Zona noreste¹	111 483	139 422	326 896	508 973	
1. Tampico, Tamps.	68 126	82 475	94 345	122 535	2.67
2. Nvo. Laredo, Tamps.	21 636	28 872	57 668	92 627	4.64
3. Matamoros, Tamps.	9 723	15 699	45 846	92 327	6.68
4. Reynosa, Tamps.	4 840	9 412	34 857	74 140	7.41
5. Cd. Madero, Tamps.	21 721	28 075	41 074	53 628	2.74
6. Cd. Victoria, Tamps.	17 682	19 513	31 815	50 797	4.58
7. Cd. Mante, Tamps.	—	8 616	21 291	22 919	0.91
IV. Zona pacífico sur¹	54 540	72 490	241 257	429 740	
1. Oaxaca, Oax.	33 423	29 306	46 632	72 370	4.20
2. Tepic, Nay.	15 326	17 546	24 595	54 069	7.33
3. Acapulco, Gro.	6 529	9 993	28 512	49 149	5.13
4. Uruapan, Mich.	16 713	20 583	31 420	45 727	3.89
5. Colima, Col.	21 117	22 601	28 656	43 518	4.11
6. Tapachula, Chis.	13 788	13 788	29 990	41 578	3.33
7. Tuxtla Gutiérrez, Chis.	14 849	14 849	28 243	41 244	3.77
8. Tehuacán, Pue.	10 679	16 278	23 209	31 897	3.27
9. Iguala, Gro.	12 008	12 756	19 422	26 845	3.47
10. San Cristóbal Las Casas, Chis.	16 713	16 713	17 473	23 342	3.00

V. Zona centro occidental	478 868	607 923	1 000 667	1 878 750	
1. Guadalajara, Jal.	179 556	229 235	377 016	736 800	6.48
2. León, Gto.	69 403	74 155	122 726	209 870	5.24
3. San Luis Potosí, S.L.P.	74 003	77 161	125 662	159 980	2.38
4. Aguascalientes, Ags.	62 244	82 234	93 358	126 617	3.09
5. Morelia, Mich.	39 916	44 304	63 245	100 828	2.88
6. Irapuato, Gto.	29 266	32 377	49 445	83 768	5.28
7. Celaya, Gto.	24 480	22 766	34 424	58 851	5.38
8. Tlaquepaque, Jal.	7 603	11 486	20 821	37 626	5.78
9. Zamora, Mich.	13 207	15 447	23 347	34 372	3.85
10. Salamanca, Gto.	12 178	11 985	20 610	32 663	4.44
11. Cd. Guzmán, Jal.	19 322	22 170	23 630	30 941	2.54
12. Guanajuato, Gto.	18 135	23 521	23 379	28 212	1.96
13. Acámbaro, Gto.	15 899	17 643	23 004	26 187	1.22
14. Sahuayo, Mich.	8 470	10 465	12 511	25 661	6.66
15. Ocotlán, Jal.	11 383	14 289	16 824	25 416	3.80
16. La Piedad, Mich.	13 493	12 369	17 843	24 337	2.85
17. Silao, Gto.	12 789	13 880	18 463	24 229	2.86
18. Zitácuaro, Mich.	8 717	11 434	19 943	23 883	1.82
19. Lagos de Moreno, Jal.	12 054	12 490	13 190	23 636	5.94
20. Zacapú, Mich.	5 673	12 872	14 346	22 200	4.45
21. Valle de Santiago, Gto.	11 694	12 278	15 628	21 795	3.16
22. San Fco. del Rincón, Gto.	13 129	12 015	18 193	20 878	1.54

VI. Zona centro-sur¹	1 288 415	1 717 325	2 480 922	5 837 796	
1. Área de México, D. F.	1 029 068	1 448 422	2 057 408	5 214 714	7.02
2. Puebla, Pue.	114 793	138 491	211 331	289 049	3.12
3. Toluca, Méx.	41 234	43 429	52 983	77 124	3.69
4. Querétaro, Qro.	32 585	33 629	49 260	67 674	3.25
5. Pachuca, Hgo.	43 023	53 354	58 658	64 571	0.97
6. Cuernavaca, Mor.	8 554	14 336	30 597	37 144	1.76
7. Atlixco, Pue.	11 989	17 034	15 622	30 650	6.38
8. Xochimilco, D.F.	27 712	14 370	20 685	30 031	3.52
9. Tulancingo, Hgo.	9 496	12 552	18 529	26 839	3.47
VII. Zona golfo de México¹	147 517	184 274	296 842	541 521	
1. Veracruz, Ver.	67 801	71 720	101 221	144 681	3.58
2. Orizaba, Ver.	42 904	47 910	55 531	69 706	2.22
3. Jalapa, Ver.	36 812	39 530	51 169	66 269	2.57
4. Villahermosa, Tab.	15 395	25 114	33 578	52 262	4.18
5. Córdoba, Ver.	16 200	17 865	32 888	47 448	3.50
6. Coatzacoalcos, Ver.	8 273	13 740	19 501	37 300	6.96
7. Minatitlán, Ver.	11 766	18 539	22 455	35 350	4.56
8. Cd. Valles, S.L.P.	3 001	7 240	14 382	23 823	5.25
9. Tuxpan, Ver.	11 468	13 381	16 096	23 262	3.59
10. Cd. del Carmen, Camp.	7 180	7 687	11 603	21 164	5.45
11. San Andrés Tuxtla, Ver.	8 856	10 154	15 150	20 256	2.86
VIII. Zona península de Yucatán¹	115 140	122 129	174 130	214 708	
1. Mérida, Yuc.	95 015	98 852	142 858	170 834	1.78
2. Campeche, Camp.	20 125	23 277	31 272	43 874	3.47

¹ Para los años 1930, 1940 y 1950, sólo se suman las localidades de más de 20,000 habitantes, los datos de las demás se registran únicamente como antecedentes de la evolución seguida por las ciudades existentes en 1960.

FUENTE: Censos generales de la población de los años correspondientes, SIC y para 1960 datos ofrecidos por Ma. Teresa Gutiérrez de Mac Gregor, *Desarrollo y distribución de la población urbana en México*, Instituto de Geografía, UNAM, México. 1965.

CUADRO 2-A

MEXICO: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA. URBANA, POR
RAMA DE ACTIVIDAD Y ZONA GEOECONOMICA
(1960)

Conceptos	Población total			Población económicamente activa									
	En el Municipio	En la Ciudad	Suma	Industrias						Comercio	Transportes	Servicios	Actividades insuficientemente especificadas
				Agricultura, ganadería, caza y pesca	Extractivas	De transformación	Construcción	Electricidad, gas, etc.					
I. Zona noroeste	1 384 558	888 371	440 171	189 780	2 479	54 666	21 602	2 303	57 544	22 043	79 592	10 162	
Mexicali, B.C.	281 333	174 540	90 376	47 623	398	9 329	2 891	512	9 936	3 168	13 307	3 212	
Tijuana, B.C.	165 690	152 374	52 832	10 367	229	8 412	4 106	460	9 355	2 325	13 257	4 321	
Hermosillo, Son.	118 051	95 978	37 881	13 305	364	5 394	2 688	248	5 641	2 038	8 161	42	
Culiacán, Sin.	208 982	85 024	65 723	36 179	413	7 484	2 413	175	7 349	2 476	9 156	78	
Mazatlán, Sin.	112 619	75 751	35 190	12 519	162	5 212	2 041	124	5 047	3 037	6 696	352	
Cd. Obregón, Son.	124 162	67 956	38 480	17 763	181	4 420	1 633	172	5 432	1 905	6 896	78	
Ensenada, B.C.	64 934	42 561	21 999	7 489	94	3 297	1 228	202	2 332	1 144	4 844	1 369	
Los Mochis, Sin.	89 593	38 307	27 043	14 120	94	3 387	1 156	82	3 534	1 304	3 338	28	
Nogales, Son.	39 812	37 657	13 265	2 391	130	2 012	1 044	63	2 529	1 289	3 792	15	
Guaymas, Son.	53 687	34 865	17 256	7 077	168	2 254	747	124	1 982	1 443	3 398	63	
Navojoa, Son.	54 412	30 560	17 978	9 676	67	1 797	729	57	2 210	784	2 578	80	
San Luis Río Colorado, Son.	42 134	28 545	13 030	7 745	35	1 013	406	48	1 453	492	1 810	28	
La Paz, Terr. B.C.	29 149	24 253	9 118	3 526	144	655	520	36	744	638	2 359	496	
II. Zona norte	2 120 608	1 790 840	690 593	172 253	15 578	151 915	47 216	4 091	103 145	37 553	144 623	14 219	
Monterrey, N.L.	601 085	596 939	206 825	18 682	1 558	71 026	16 357	1 351	36 398	12 456	47 143	1 854	
Cd. Juárez, Chih.	276 995	262 119	85 989	16 518	612	15 871	7 730	408	15 161	4 281	23 247	2 161	
Torreón, Coah.	203 153	179 901	64 055	14 154	642	11 997	3 603	483	11 598	4 779	14 227	2 572	
Chihuahua, Chih.	186 089	150 430	64 768	14 337	1 626	10 200	6 923	516	10 174	3 959	16 012	1 021	
Saltillo, Coah.	127 772	98 839	43 191	12 952	435	8 940	2 656	208	5 121	2 430	8 524	1 925	
Durango, Dgo.	142 858	97 305	46 334	18 881	609	5 828	2 615	190	5 201	2 797	9 748	465	
Gómez Palacio, Dgo.	103 544	61 174	32 461	16 115	291	5 033	1 165	298	3 495	1 573	4 053	438	
Piedras Negras, Coah.	48 408	44 992	13 381	4 293	247	2 449	570	32	1 461	539	2 580	1 210	
Monclova, Coah.	45 257	43 077	14 072	2 426	92	6 482	741	40	1 487	502	1 934	3 68	
Hidalgo del Parral, Chih.	45 080	41 474	13 144	2 208	2 239	2 202	852	116	2 121	704	2 519	183	
Delicias, Chih.	51 596	39 919	14 764	7 857	59	1 516	503	47	1 954	492	2 215	121	
Fresnillo, Zac.	82 215	35 582	25 637	16 456	2 653	1 374	506	87	1 967	490	20 90	14	
Nueva Rosita, Coah.	37 305	34 302	12 039	2 117	3 729	1 325	463	62	1 310	346	1 605	1 082	
Zacatecas, Zac.	38 310	31 701	11 594	3 164	451	1 480	728	86	1 830	650	3 172	33	
Guadalupe, N.L.	38 233	27 020	12 568	1 973	160	4 490	1 027	110	1 624	815	2 183	186	
San Pedro de las Colonias, Coah.	70 391	26 018	21 536	17 067	157	991	225	18	1 212	420	1 374	72	
Acuña, Coah.	22 317	20 048	8 235	3 053	18	711	552	39	1 031	320	1 997	514	
III. Zona noreste	663 043	508 973	219 980	74 062	5 502	38 721	10 298	1 074	32 978	12 205	43 859	1 281	
Tampico, Tamps.	124 894	122 535	44 483	4 834	2 439	10 095	2 754	307	8 722	3 484	11 033	815	
Nuevo Laredo, Tamps.	96 043	92 627	30 576	7 090	184	4 655	1 802	221	5 009	2 348	9 060	198	
Matamoros, Tamps.	143 043	92 327	45 882	22 456	294	5 359	1 530	170	6 502	1 850	7 617	104	
Reynosa, Tamps.	134 869	74 140	44 925	23 096	2 161	4 343	1 691	108	5 435	1 490	6 530	71	
Cd. Madero, Tamps.	53 738	53 628	18 125	1 873	221	8 852	1 105	105	2 293	1 192	2 475	9	
Cd. Victoria, Tamps.	60 482	50 797	19 446	6 557	151	2 802	1 009	104	2 873	1 074	4 815	61	
Cd. Mante, Tamps.	49 974	22 919	16 543	8 156	52	2 615	407	59	2 144	767	2 320	23	
IV. Zona Pacífico sur	594 024	429 740	214 617	76 290	1 109	31 812	12 286	996	30 113	10 311	49 439	2 261	
Oaxaca, Oax.	78 639	72 370	33 985	5 461	235	6 243	1 820	126	5 757	1 961	12 314	68	
Tepic, Nay.	73 576	54 069	23 501	8 095	170	4 521	1 530	140	3 254	1 203	4 565	23	
Acapulco, Gro.	84 720	49 149	29 441	11 531	88	2 551	1 918	167	3 735	1 434	7 781	236	
Uruapan, Mich.	61 221	45 727	21 356	7 348	112	3 864	1 464	283	3 556	1 348	3 228	153	
Colima, Col.	53 746	43 518	18 141	6 177	159	2 524	1 074	52	2 041	751	4 612	751	
Tanachula, Chie	85 064	41 578	30 883	17 127	86	3 027	1 160	74	3 274	1 016	4 724	395	

39	Acapulco, Gro.	84 720	49 149	29 441	11 531	88	2 551	1 710	283	3 556	1 348	3 228	153
41	Uruapan, Mich.	61 221	45 727	21 356	7 348	112	3 864	1 464	52	2 041	751	4 612	751
44	Colima, Col.	53 746	43 518	18 141	6 177	159	2 524	1 074	74	3 274	1 016	4 724	395
47	Tapachula, Chis.	85 064	41 578	30 883	17 127	86	3 027	1 160	60	2 567	948	5 267	288
49	Tuxtla Gutiérrez, Chis.	44 979	41 244	17 149	4 113	36	2 622	1 248	38	2 611	796	3 058	12
62	Tehuacán, Pue.	45 149	31 897	16 712	5 752	101	3 404	940	36	1 881	622	1 873	56
71	Iguala, Gro.	39 732	26 845	14 066	7 432	96	1 507	563	20	1 437	232	2 017	279
83	Sn. Cristóbal Las Casas, Chis.	27 198	23 343	9 383	3 254	26	1 549	569					
V. Zona centro occidente													
	Guadalajara, Jal.	2 463 052	1 878 750	797 574	256 464	7 063	187 644	45 753	3 692	119 992	37 449	132 606	6 911
2	León, Gto.	740 394	736 800	250 395	18 019	1 709	77 155	20 647	1 617	52 452	15 736	60 295	2 765
6	San Luis Potosí, S.L.P.	260 633	209 870	84 029	22 829	491	34 114	3 921	233	10 786	2 135	9 249	271
10	Aguascalientes, Ags.	193 670	159 980	61 122	12 530	666	15 094	3 895	367	10 384	4 904	12 699	583
14	Morelia, Mich.	154 211	126 617	50 080	14 239	192	11 870	3 331	273	7 248	3 621	7 950	1 356
16	Irapuato, Gto.	153 481	100 828	54 010	22 508	176	7 768	2 909	153	7 026	1 982	11 004	484
23	Celaya, Gto.	127 174	83 768	40 528	19 050	376	7 135	1 625	225	5 221	1 423	5 102	371
34	Tlaquepaque, Jal.	98 548	58 851	32 152	15 756	207	4 170	1 581	199	4 437	1 138	4 492	172
53	Zamora, Mich.	56 119	37 626	17 324	7 144	178	4 180	1 012	58	2 038	811	1 683	220
59	Salamanca, Gto.	53 968	34 372	16 518	8 857	53	1 931	593	55	2 036	532	2 396	65
61	Cd. Guzmán, Jal.	67 097	32 663	21 528	13 313	327	3 732	776	41	1 452	354	1 530	3
64	Guanajuato, Gto.	32 170	30 941	9 910	4 397	38	1 691	504	41	1 479	465	1 247	48
69	Acámbaro, Gto.	55 107	28 212	17 232	6 792	1 694	2 005	938	166	1 651	469	3 434	83
73	Sahuayo, Mich.	71 509	26 187	21 972	14 064	331	1 699	630	23	2 043	1 099	2 051	32
75	Ocotlán, Jal.	28 184	25 661	8 661	4 743	31	1 414	253	14	1 206	312	623	65
76	La Piedad, Mich.	31 916	25 416	10 283	4 428	41	2 329	387	26	1 293	257	1 496	26
77	Silao, Gto.	41 619	24 337	12 377	6 842	93	1 961	382	49	1 542	345	1 135	28
79	Zitácuaro, Mich.	54 037	24 229	14 757	10 409	30	1 023	330	23	1 320	295	1 318	9
80	Lagos de Moreno, Jal.	52 859	23 883	17 018	10 525	106	1 626	687	75	1 802	577	1 528	92
82	Zacapú, Mich.	52 390	23 636	16 850	11 380	81	1 624	642	20	1 209	400	1 355	139
86	Valle de Santiago, Gto.	38 812	22 200	11 455	7 302	15	1 890	265	13	991	182	781	16
87	Sn. Fco. del Rincón, Gto.	58 884	21 795	16 658	13 535	33	865	240	14	1 118	177	630	46
89		40 270	20 878	12 715	7 802	195	2 368	205	7	1 258	235	608	37
VI. Zona centro sur													
	Distrito Federal, D.F.	5 680 704	5 463 927	2 035 396	110 929	16 018	603 499	133 961	16 822	351 002	116 413	655 363	3 138
1	Puebla, Pue.	4 870 876	4 870 876	1 751 954	46 516	11 829	532 202	118 172	14 943	305 990	102 228	589 930	30 144
4	Toluca, Méx.	297 257	289 049	107 641	10 266	738	35 348	5 217	954	20 024	6 570	28 179	345
24	Querétaro, Qro.	156 033	77 124	51 152	18 113	344	10 126	2 562	247	6 917	2 401	10 224	218
30	Pachuca, Hgo.	103 907	67 674	36 843	14 428	297	6 768	2 053	145	5 105	1 356	6 605	86
32	Cuernavaca, Mor.	72 072	64 571	24 821	3 150	2 448	5 331	1 537	202	4 087	1 345	6 327	394
55	Atlixco, Pue.	85 620	37 144	31 557	5 763	238	5 435	3 292	249	4 913	1 588	9 964	115
65	Tulancingo, Hgo.	58 237	30 650	19 205	8 801	78	5 675	403	43	1 835	304	2 042	24
72		36 692	26 839	12 223	3 892	46	2 614	725	39	2 131	621	2 092	63
VII. Zona Golfo de México													
	Veracruz, Ver.	785 377	541 521	273 685	90 263	9 160	44 962	15 992	1 566	40 621	17 461	52 501	1 159
13	Orizaba, Ver.	153 705	144 681	57 046	10 153	709	10 158	3 925	498	10 337	5 983	14 763	520
28	Jalapa, Ver.	69 706	69 706	23 742	2 842	177	8 953	1 347	274	4 381	1 318	4 422	28
31	Villahermosa, Tab.	78 120	66 269	29 337	5 831	155	4 984	2 181	188	4 713	2 359	8 903	23
37	Córdoba, Ver.	104 798	52 262	35 146	18 148	299	3 435	1 871	208	4 190	1 316	5 613	66
40	Coatzacoahuas, Ver.	62 374	47 448	23 215	6 897	137	4 375	1 379	91	4 884	1 372	4 055	25
54	Minatitlán, Ver.	54 425	37 300	20 120	3 366	2 737	3 299	1 552	93	2 967	1 603	4 199	304
57	Cd. Valles, S.L.P.	68 314	35 350	22 679	7 497	4 205	3 495	1 126	21	2 514	843	2 945	33
81	Tuxpan, Ver.	43 730	23 823	14 638	7 418	87	1 587	637	40	1 792	741	2 321	15
84	Cd. del Carmen, Camp.	49 686	23 262	15 780	7 507	512	1 817	761	70	1 967	656	2 463	27
88	San Andrés Tuxtla, Ver.	40 855	21 164	13 445	6 823	81	1 883	785	35	1 448	936	1 342	112
90		59 664	20 256	18 537	13 781	61	976	428	48	1 428	334	1 475	6
VIII. Zona península de Yucatán													
	Mérida, Yuc.	244 988	214 708	86 771	19 700	469	18 865	4 884	563	15 172	5 323	20 829	966
9	Campeche, Camp.	190 642	170 834	67 963	13 374	383	15 977	3 748	463	12 965	3 752	17 066	235
43	A. Total en los municipios con centro urbano	54 346	43 874	18 808	6 326	86	2 888	1 136	100	2 207	1 571	3 763	731
	Porcentaje de A	13 936 354	11 716 839	4 758 787	989 741	57 378	1 132 084	291 992	31 107	750 567	258 758	1 178 812	68 348
				100.0	20.8	1.2	23.8	6.1	0.7	15.8	5.4	24.8	1.4
	B. Total Rep. Mexicana	34 508 920		11 332 016	6 143 540	141 530	1 556 091	408 279	41 443	1 075 174	356 939	1 527 229	81 791
	Porcentaje de B			100.0	54.2	1.2	1.7	3.6	0.4	9.5	3.2	13.5	0.7
	Porcentaje A-B			41.9	16.1	40.5	72.7	71.5	75.0	69.8	72.5	77.2	83.6

FUENTE: VIII Censo General de la Población, resumen general y cuadernos por entidades federativas.

CUADRO 2-B

MEXICO: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA URBANA POR RAMA DE ACTIVIDAD
(1960)
(cifras relativas)

Población económicamente activa											
Industrias											
Orden de importancia por No. Hab.	Conceptos	Porcentaje de la Población Total en la Ciudad con respecto a la del Municipio	Agricultura, ganadería caza y pesca	Industrias							Actividades insuficientemente especificadas
				Extractivas	De Transformación	Construcción	Electricidad	Comercio	Transportes	Servicios	
	I. Zona noroeste	64.2	43.1	0.6	12.4	4.9	0.6	13.1	5.0	18.1	2.3
8	Mexicali+, B.C.	62.0	52.7	0.4	10.3	3.2	0.6	11.0	3.5	14.7	3.6
11	Tijuana, B.C.	92.0	19.6	0.4	15.9	7.8	0.9	17.7	4.4	25.1	8.2
19	Hermosillo+, Son.	81.3	35.1	1.0	14.2	7.1	0.7	14.9	5.4	21.5	0.1
22	Culiacán+, Sin.	40.7	55.0	0.6	11.4	3.7	0.3	11.2	3.8	13.9	0.1
25	Mazatlán, Sin.	67.3	35.6	0.5	14.8	5.8	0.4	14.3	8.6	19.0	1.0
29	Cd. Obregón, Son.	54.7	46.2	0.5	11.5	4.2	0.4	14.1	5.0	17.9	0.2
46	Ensenada, B.C.	65.5	34.1	0.4	15.0	5.6	0.9	10.6	5.2	22.0	6.2
51	Los Mochis, Sin.	42.7	52.3	0.3	12.5	4.3	0.3	13.1	4.8	12.3	0.1
52	Nogales, Son.	94.6	18.0	1.0	15.2	7.9	0.5	19.0	9.7	28.6	0.1
58	Guaymas, Son.	64.9	41.0	1.0	13.1	4.3	0.7	11.4	8.4	19.7	0.4
66	Navojoa, Son.	52.2	53.8	0.4	10.0	4.1	0.3	12.3	4.4	14.3	0.4
68	San Luis Río Colorado, Son	67.7	59.4	0.3	7.8	3.1	0.4	11.1	3.8	13.9	0.2
78	La Paz+, B.C.	83.2	38.7	1.6	7.2	5.7	0.4	8.1	7.0	25.9	5.4
	II. Zona norte	84.4	25.0	2.3	22.0	6.8	0.6	14.9	5.4	20.9	2.1
3	Monterrey+, N.L.	99.3	9.0	0.8	34.3	7.9	0.7	17.6	6.0	22.8	0.9
5	Cd. Juárez, Chih.	94.6	19.2	0.7	18.5	9.0	0.5	17.6	5.0	27.0	2.5
7	Torreón, Coah.	88.5	22.1	1.0	18.7	5.6	0.8	18.1	7.5	22.2	4.0
12	Chihuahua+, Chih.	80.8	22.2	2.5	15.8	10.7	0.7	15.7	6.1	24.7	1.6
17	Saltillo+, Coah.	77.3	30.0	1.0	20.7	6.1	0.5	11.9	5.6	19.7	4.5
18	Dunrago+, Dgo.	68.1	40.8	1.3	12.6	5.7	0.4	11.2	6.0	21.0	1.0
33	Gómez Palacio, Dgo.	59.1	49.7	0.9	15.5	3.6	0.9	10.8	4.8	12.5	1.3
42	Piedras Negras, Coah.	92.9	32.1	1.8	18.4	4.3	0.2	10.9	4.0	19.3	9.0
45	Monclova, Coah.	95.2	17.2	0.7	46.0	5.3	0.3	10.6	3.6	13.7	2.6
48	Hidalgo del Parral, Chih.	92.0	16.8	17.0	16.7	6.5	0.9	16.1	5.4	19.2	1.4
50	Delicias, Chih.	77.4	53.3	0.4	10.3	3.4	0.3	13.2	3.3	15.0	0.8
56	Fresnillo, Zac.	43.3	64.2	10.3	5.4	2.0	0.3	7.7	1.9	8.1	0.1
60	Nueva Rosita, Coah.	91.9	17.6	31.0	11.0	3.8	0.5	10.9	2.9	13.3	9.0
63	Zacatecas, Zac.+	82.7	27.3	3.9	12.8	6.3	0.7	15.8	5.6	27.3	0.3
70	Guadalupe, N.L.	70.7	15.7	1.3	35.6	8.2	0.9	12.9	6.5	17.4	1.5
74	San Pedro de las Colonias, Coah.	37.0	79.3	0.7	4.6	1.0	0.1	5.6	2.0	6.4	0.3
91	Acuña, Coah.	89.8	37.1	0.2	8.6	6.7	0.5	12.5	3.9	24.3	6.2
	III. Zona noreste	76.8	33.7	2.5	17.6	4.7	0.5	15.0	5.5	19.9	0.6
15	Tampico, Tamps.	98.1	10.9	5.6	22.7	6.2	0.7	19.6	7.8	24.8	1.8
20	Nuevo Laredo, Tamps.	96.4	23.2	0.6	15.2	5.9	0.7	16.4	7.7	29.7	0.6
21	Matamoros, Tamps.	64.5	48.9	0.6	11.8	3.3	0.4	14.2	4.0	16.6	0.2
26	Reynosa, Tamps.	55.0	51.4	4.8	9.7	3.8	0.2	12.1	3.3	14.5	0.2
36	Cd. Madero, Tamps.	99.8	10.3	1.2	48.8	6.1	0.6	12.7	6.6	13.7	0.0
38	Cd. Victoria+, Tamps.	84.0	33.7	0.8	14.4	5.2	0.5	14.8	5.5	24.8	0.3
85	Cd. Mante, Tamps.	45.9	49.3	0.3	15.8	2.5	0.4	13.0	4.6	14.0	0.1
	IV. Zona pacífico sur	72.3	35.5	0.5	14.8	5.7	0.5	14.0	4.8	23.1	1.1
27	Oaxaca+, Oax.	92.0	16.1	0.7	18.4	5.4	0.4	16.9	5.8	36.1	0.2
35	Tepic+, Nay.	73.5	34.4	0.7	19.2	6.5	0.6	13.9	5.1	19.5	0.1
39	Acapulco, Gro.	58.0	39.1	0.3	8.7	6.5	0.6	12.7	4.9	26.4	0.8
41	Uruapan, Mich.	89.4	34.4	0.5	18.1	6.9	1.3	16.7	6.3	15.1	0.7
44	Colima+, Col.	81.0	34.1	0.9	13.9	5.9	0.3	11.3	4.1	25.4	4.1
47	Tapachula, Chis.	48.9	55.5	0.3	9.8	3.8	0.2	10.6	3.2	15.3	1.3
49	Tuxtla Gutiérrez, Chis.	91.7	24.0	0.2	15.3	7.3	0.3	15.0	5.5	30.7	1.7
62	Tehuacán, Pue.	70.6	34.5	0.6	20.3	5.6	0.2	15.6	4.8	18.3	0.1
71	Iguala, Gro.	67.0	52.8	0.7	10.7	4.0	0.3	13.4	4.4	13.3	0.4
83	San Cristóbal de las Casas, Chis.	85.8	34.7	0.3	16.5	6.1	0.2	15.3	2.5	21.4	3.0

85	Cd. Mante, Tamps.	45.9	49.3	0.3	15.8	2.5	0.4	13.0	4.6	14.0	0.1
	<i>IV. Zona pacífico sur</i>	72.3	35.5	0.5	14.8	5.7	0.5	14.0	4.8	23.1	1.1
27	Oaxaca+, Oax.	92.0	16.1	0.7	18.4	5.4	0.4	16.9	5.8	36.1	0.2
35	Tepic+, Nay.	73.5	34.4	0.7	19.2	6.5	0.6	13.9	5.1	19.5	0.1
39	Acapulco, Gro.	58.0	39.1	0.3	8.7	6.5	0.6	12.7	4.9	26.4	0.8
41	Uruapan, Mich.	89.4	34.4	0.5	18.1	6.9	1.3	16.7	6.3	15.1	0.7
44	Colima+, Col.	81.0	34.1	0.9	13.9	5.9	0.3	11.3	4.1	25.4	4.1
47	Tapachula, Chis.	48.9	55.5	0.3	9.8	3.8	0.2	10.6	3.2	15.3	1.3
49	Tuxtla Gutiérrez, Chis.	91.7	24.0	0.2	15.3	7.3	0.1	15.0	5.5	30.7	1.7
62	Tehuacán, Pue.	70.6	34.5	0.6	20.3	5.6	0.2	15.6	4.8	18.3	0.1
71	Iguala, Gro.	67.0	52.8	0.7	10.7	4.0	0.3	13.4	4.4	13.3	0.4
83	San Cristóbal de las Casas, Chis.	85.8	34.7	0.3	16.5	6.1	0.2	15.3	2.5	21.4	3.0
	<i>V. Zona centro occidente</i>	76.3	32.2	0.9	23.5	5.7	0.5	15.0	4.7	16.6	0.9
2	Guadalajara+, Jal.	99.5	7.2	0.7	30.9	8.2	0.6	20.9	6.3	24.1	1.1
6	León, Gto.	80.5	27.2	0.6	40.6	4.7	0.3	12.8	2.5	11.0	0.3
10	San Luis Potosí+, S.L.P.	82.6	20.5	1.0	24.7	6.4	0.6	17.0	8.0	20.8	1.0
14	Aguascalientes+, Ags.	82.1	28.4	0.4	23.7	6.7	0.5	14.5	7.2	15.9	2.7
16	Morelia+, Mich.	65.7	41.7	0.3	14.4	5.3	0.3	13.0	3.7	20.4	0.9
23	Irapuato, Gto.	65.9	47.0	0.9	17.6	4.0	0.6	12.9	3.5	12.6	0.9
34	Celaya, Gto.	59.7	49.1	0.6	13.0	4.9	0.6	13.8	3.5	14.0	0.5
53	Tlaquepaque, Jal.	67.0	41.2	1.0	24.1	5.9	0.3	11.8	4.7	9.7	1.3
59	Zamora, Mich.	63.7	53.7	0.3	11.7	3.6	0.3	12.3	3.2	14.5	0.4
61	Salamanca, Gto.	48.7	61.8	1.5	17.3	3.6	0.2	6.8	1.7	7.1	0.0
64	Cd. Guzmán, Jal.	92.2	44.4	0.4	17.1	5.0	0.4	14.9	4.7	12.6	0.5
69	Guanajuato+, Gto.	51.2	35.7	10.4	12.3	5.8	1.0	10.2	2.9	21.2	0.5
73	Acámbaro, Gto.	36.6	64.0	1.5	7.7	2.9	0.1	9.3	5.0	9.3	0.2
75	Sahuayo, Mich.	91.0	54.7	0.4	16.3	2.9	0.2	13.9	3.6	7.2	0.8
76	Ocotlán, Jal.	79.6	43.1	0.4	22.6	3.7	0.3	12.6	2.5	14.5	0.3
77	La Piedad, Mich.	58.5	55.3	0.8	15.8	3.1	0.4	12.5	2.8	9.1	0.2
79	Silao, Gto.	44.8	70.6	0.2	6.9	2.2	0.2	8.9	2.0	8.9	0.1
80	Zitácuaro, Mich.	45.2	61.9	0.6	9.6	4.0	0.4	10.6	3.4	9.0	0.5
82	Lagos de Moreno, Jal.	45.1	67.6	0.5	9.6	3.8	0.1	7.2	2.4	8.0	0.8
86	Zacapú, Mich.	57.2	63.7	0.1	16.5	2.3	0.1	8.7	1.6	6.8	0.2
87	Valle de Santiago, Gto.	37.0	81.3	0.2	5.2	1.4	0.1	6.7	1.0	3.8	0.3
89	San Fco. del Rincón, Gto.	51.8	61.4	1.5	18.6	1.6	0.1	9.9	1.8	4.8	0.3
	<i>VI. Zona centro sur</i>	96.2	5.5	0.8	29.7	6.6	0.8	17.2	5.7	32.2	1.5
1	Distrito Federal,++ D.F.	100.0	2.7	0.7	30.4	6.7	0.8	17.5	5.8	33.7	1.7
4	Puebla+, Pue.	97.2	9.5	0.7	32.8	4.9	0.9	18.6	6.1	26.2	0.3
24	Toluca+, Méx.	49.4	35.4	0.7	19.8	5.0	0.5	13.5	4.7	20.0	0.4
30	Querétaro+ Qro.	65.1	39.2	0.8	18.4	5.6	0.4	13.8	3.7	17.9	0.2
32	Pachuca, Hgo.	89.6	12.7	9.9	21.5	6.2	0.8	16.5	5.4	25.4	1.6
55	Cuernavaca+, Mor.	43.4	18.3	0.7	17.2	10.4	0.8	15.6	5.0	31.6	0.4
65	Atlixco, Pue.	52.6	45.8	0.4	29.6	2.1	0.2	9.6	1.6	10.6	0.1
72	Tulancingo, Hgo.	73.1	31.9	0.4	21.4	5.9	0.3	17.4	5.1	17.1	0.5
	<i>VII. Zona golfo de México</i>	68.9	33.0	3.4	16.4	5.8	0.6	14.8	6.4	19.2	0.4
13	Veracruz, Ver.	94.1	17.8	1.2	17.8	6.9	0.9	18.1	10.5	25.9	0.9
28	Orizaba, Ver.	100.0	12.0	0.7	37.7	5.7	1.2	18.4	5.6	18.6	0.1
31	Jalapa+, Ver.	84.8	19.9	0.5	17.0	7.4	0.6	16.1	8.0	30.4	0.1
37	Villahermosa+, Tab.	49.9	51.6	0.9	9.8	5.3	0.6	11.9	3.7	16.0	0.2
40	Córdoba, Ver.	76.1	29.7	0.6	18.9	5.9	0.4	21.0	5.9	17.5	0.1
54	Coatzacoalcos, Ver.	68.5	16.7	13.6	16.4	7.7	0.5	14.7	8.0	20.9	1.5
57	Minatitlán, Ver.	51.7	33.1	18.5	15.4	5.0	0.1	11.1	3.7	13.0	0.1
81	Cd. Valles, S.L.P.	54.5	50.7	0.6	10.8	4.4	0.2	12.2	5.1	15.9	0.1
84	Tuxpan, Ver.	46.8	47.6	3.2	11.5	4.8	0.4	12.5	4.2	15.6	0.2
88	Cd. del Carmen, Camp.	51.8	50.7	0.6	14.0	5.8	0.3	10.8	7.0	10.0	0.8
90	San Andrés Tuxtla, Ver.	34.0	74.3	0.3	5.3	2.3	0.3	7.7	1.8	8.0	0.0
	<i>VIII. Zona península de Yucatán</i>	87.6	22.7	0.5	21.7	5.6	0.7	17.5	6.2	24.0	1.1
9	Mérida+, Yuc.	89.6	19.7	0.6	23.5	5.5	0.7	19.0	5.5	25.1	0.4
43	Campeche+, Camp.	80.7	33.6	0.5	15.4	6.0	0.5	11.7	8.4	20.0	3.9

+ Capital del Estado.

++ Comprende toda la entidad incluyendo la ciudad de México, delegaciones, etcétera.

FUENTE: Cuadro núm. 2-A.

		53 746	43 518	18 141	6 177	159	2 524	1 074	52	2 041	1 348	3 228	153
47	Tapachula, Chis.	85 064	41 578	30 833	17 127	86	3 027	1 160	74	3 274	1 016	4 612	751
49	Tuxtla Gutiérrez, Chis.	44 979	41 244	17 149	4 113	36	2 622	1 248	60	2 567	948	4 724	395
62	Tehuacán, Pue.	45 149	31 897	16 712	5 752	101	3 404	940	38	2 611	796	5 267	288
71	Iguala, Gro.	39 732	26 845	14 066	7 432	96	1 507	563	36	1 881	622	3 058	12
83	Sn. Cristóbal Las Casas, Chis.	27 198	23 343	9 383	3 254	26	1 549	569	20	1 437	232	1 873	56
												2 017	279
	<i>V. Zona centro occidente</i>	2 463 052	1 878 750	797 574	256 464	7 063	187 644	45 753	3 692	119 992	37 449	132 606	6 911
2	Guadalajara, Jal.	740 394	736 800	250 395	18 019	1 709	77 155	20 647	1 617	52 452	15 736	60 295	2 765
6	León, Gto.	260 633	209 870	84 029	22 829	491	34 114	3 921	233	10 786	2 135	9 249	271
10	San Luis Potosí, S.L.P.	193 670	159 980	61 122	12 530	666	15 094	3 895	367	10 384	4 904	12 699	583
14	Aguascalientes, Ags.	154 211	126 617	50 080	14 239	192	11 870	3 331	273	7 248	3 621	7 950	1 356
16	Morelia, Mich.	153 481	100 828	54 010	22 508	176	7 768	2 909	153	7 026	1 982	11 004	484
23	Irapuato, Gto.	127 174	83 768	40 528	19 050	376	7 135	1 625	225	5 221	1 423	5 102	371
34	Celaya, Gto.	98 548	58 851	32 152	15 756	207	4 170	1 581	199	4 437	1 138	4 492	172
53	Tlaquepaque, Jal.	56 119	37 626	17 324	7 144	178	4 180	1 012	58	2 038	811	1 683	220
59	Zamora, Mich.	53 968	34 372	16 518	8 857	53	1 931	593	55	2 036	532	2 396	65
61	Salamanca, Gto.	67 097	32 663	21 528	13 313	327	3 732	776	41	1 452	354	1 530	3
64	Cd. Guzmán, Jal.	32 170	30 941	9 910	4 397	38	1 691	504	41	1 479	465	1 247	48
69	Guanajuato, Gto.	55 107	28 212	17 232	6 792	1 694	2 005	938	166	1 651	469	3 434	83
73	Acámbaro, Gto.	71 509	26 187	21 972	14 064	331	1 699	630	23	2 043	1 099	2 051	32
75	Sahuayo, Mich.	28 184	25 661	8 661	4 743	31	1 414	253	14	1 206	312	623	65
76	Ocotlán, Jal.	31 916	25 416	10 283	4 428	41	2 329	387	26	1 293	257	1 496	26
77	La Piedad, Mich.	41 619	24 337	12 377	6 842	93	1 961	382	49	1 542	345	1 135	28
79	Silao, Gto.	54 037	24 229	14 757	10 409	30	1 023	330	23	1 320	295	1 318	9
80	Zitácuaro, Mich.	52 859	23 883	17 018	10 525	106	1 626	687	75	1 802	577	1 528	92
82	Lagos de Moreno, Jal.	52 390	23 636	16 850	11 380	81	1 624	642	20	1 209	400	1 355	139
86	Zacapú, Mich.	38 812	22 200	11 455	7 302	15	1 890	265	13	991	182	781	16
87	Valle de Santiago, Gto.	58 884	21 795	16 658	13 535	33	865	240	14	1 118	177	630	46
89	Sn. Fco. del Rincón, Gto.	40 270	20 878	12 715	7 802	195	2 368	205	7	1 258	235	608	37
	<i>VI. Zona centro sur</i>	5 680 704	5 463 927	2 035 396	110 929	16 018	603 499	133 961	16 822	351 002	116 413	655 363	3 138
1	Distrito Federal, D.F.	4 870 876	4 870 876	1 751 954	46 516	11 829	532 202	118 172	14 943	305 990	102 228	589 930	30 144
4	Puebla, Pue.	297 257	289 049	107 641	10 266	738	35 348	5 217	954	20 024	6 570	28 179	345
24	Toluca, Méx.	156 033	77 124	51 152	18 113	344	10 126	2 562	247	6 917	2 401	10 224	218
30	Querétaro, Gro.	103 907	67 674	36 843	14 428	297	6 768	2 053	145	5 105	1 356	6 605	86
32	Pachuca, Hgo.	72 072	64 571	24 821	3 150	2 448	5 331	1 537	202	4 087	1 345	6 327	394
55	Cuernavaca, Mor.	85 620	37 144	31 557	5 763	238	5 435	3 292	249	4 913	1 588	9 964	115
65	Atlixco, Pue.	58 237	30 650	19 205	8 801	78	5 675	403	43	1 835	304	2 042	24
72	Tulancingo, Hgo.	36 692	26 839	12 223	3 892	46	2 614	725	39	2 131	621	2 092	63
	<i>VII. Zona Golfo de México</i>	785 377	541 521	273 685	90 263	9 160	44 962	15 992	1 566	40 621	17 461	52 501	1 159
13	Veracruz, Ver.	153 705	144 681	57 046	10 153	709	10 158	3 925	498	10 337	5 983	14 763	520
28	Orizaba, Ver.	69 706	69 706	23 742	2 842	177	8 953	1 347	274	4 381	1 318	4 422	28
31	Jalapa, Ver.	78 120	66 269	29 337	5 831	155	4 984	2 181	188	4 713	2 359	8 903	23
37	Villahermosa, Tab.	104 798	52 262	35 146	18 148	299	3 435	1 871	208	4 190	1 316	5 613	66
40	Córdoba, Ver.	62 374	47 448	23 215	6 897	137	4 375	1 379	91	4 884	1 372	4 055	25
54	Coatzacoalcos, Ver.	54 425	37 300	20 120	3 366	2 737	3 299	1 552	93	2 967	1 603	4 199	304
57	Minatitlán, Ver.	68 314	35 350	22 679	7 497	4 205	3 495	1 126	21	2 514	843	2 945	33
81	Cd. Valles, S.L.P.	43 730	23 823	14 638	7 418	87	1 587	637	40	1 792	741	2 321	15
84	Tuxpan, Ver.	49 686	23 262	15 780	7 507	512	1 817	761	70	1 967	656	2 463	27
88	Cd. del Carmen, Camp.	40 855	21 164	13 445	6 823	81	1 883	785	35	1 448	936	1 342	112
90	San Andrés Tuxtla, Ver.	59 664	20 256	18 537	13 781	61	976	428	48	1 428	334	1 475	6
	<i>VIII. Zona península de yucatán</i>	244 988	214 708	86 771	19 700	469	18 865	4 884	563	15 172	5 323	20 829	966
9	Mérida, Yuc.	190 642	170 834	67 963	13 374	383	15 977	3 748	463	12 965	3 752	17 066	235
43	Campeche, Camp.	54 346	43 874	18 808	6 326	86	2 888	1 136	100	2 207	1 571	3 763	731
	<i>A. Total en los municipios con centro urbano</i>	13 936 354	11 716 839	4 758 787	989 741	57 378	1 132 084	291 992	31 107	750 567	258 758	1 178 812	68 348
	Porcentaje de A			100.0	20.8	1.2	23.8	6.1	0.7	15.8	5.4	24.8	1.4
	<i>B. Total Rep. Mexicana</i>	34 508 920		11 332 016	6 143 540	141 530	1 556 091	408 279	41 443	1 075 174	356 939	1 527 229	81 791
	Porcentaje de B			100.0	54.2	1.2	1.7	3.6	0.4	9.5	3.2	13.5	0.7
	Porcentaje A-B			41.9	16.1	40.5	72.7	71.5	75.0	69.8	72.5	77.2	83.6

FUENTE: VIII Censo General de la Población, resumen general y cuadernos por entidades federativas.

Conceptos	Población económicamente activa en áreas urbanas	Profesionistas y técnicos		Personal Directivo		Oficinistas		Vendedores		Ocupados en Agricultura incluso Personal Directivo		Obreros artesanos y jornaleros en industrias extractivas		a) Directamente		b) No directamente		Ocupados con remuneración en hogares instituciones y empresas de serv. pers.	
		Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Total	4 758 787	292 289	6.1	81 704	1.7	567 367	11.9	691 576	14.5	971 417	20.4	25 672	0.5	1 272 328	26.7	255 459	5.4	600 975	12.6
I. Zona noroeste	440 171	18 481	4.2	7 020	1.6	44 760	10.0	52 897	12.0	185 511	42.1	1 543	0.4	78 381	17.8	15 357	3.5	36 221	8.2
1. Agricultura y Actividades Conexas	189 780	537	0.3	—	—	2 103	1.1	1 793	0.9	184 997	97.5	—	—	—	—	—	—	350	0.2
2. Ocupación no Agrícola	250 391	17 944	7.2	7 020	2.8	42 657	17.0	51 104	20.4	514	0.2	1 543	0.6	78 381	31.3	15 357	6.1	35 871	14.3
a) Industrias ²	78 747	2 896	3.6	1 786	2.3	5 340	6.7	2 787	3.5	—	—	1 519	1.9	55 482	69.9	7 601	9.6	1 336	1.7
b) Comercio, Servicios y Otros ³	171 644	15 048	19.1	5 234	6.6	37 317	47.4	48 317	61.4	514	0.3	24	—	22 899	29.1	7 756	10.0	34 535	43.9
II. Zona norte	690 593	36 986	5.3	10 231	1.5	76 821	11.1	92 862	13.4	179 181	25.8	56	0.0	177 382	25.5	42 275	6.1	74 799	10.8
1. Agricultura y Actividades Conexas	172 253	1 121	0.7	—	—	2 073	1.2	1 854	1.1	166 546	96.7	—	—	—	—	—	—	659	0.4
Ocupación no Agrícola	518 340	35 865	6.9	10 231	2.0	74 748	14.4	91 008	17.6	12 635	2.4	56	0.0	177 382	34.2	42 275	8.2	74 140	14.3
a) Industrias	214 709	7 467	3.5	4 019	1.9	17 453	8.1	5 345	2.5	12 220	5.7	—	0.0	140 698	65.5	25 262	11.8	2 245	0.8
b) Comercio, Servicios y Otros	303 631	28 398	9.4	6 212	2.0	57 295	18.9	85 663	28.2	415	—	56	—	36 684	12.1	17 013	5.6	71 895	23.7
III. Zona noreste	219 980	9 697	4.4	2 083	0.9	21 619	9.8	32 425	14.7	72 599	33.0	3 303	1.5	48 850	22.2	8 552	3.9	20 852	9.5
1. Agricult. y Actividades Conexas	74 062	226	0.3	—	—	671	0.9	354	0.5	72 591	98.1	—	—	—	—	—	—	220	0.3
2. Ocupación no agrícola	145 918	9 471	6.5	2 083	1.4	20 948	14.4	32 071	22.0	8	0.0	3 303	2.3	48 850	33.5	8 552	5.9	20 632	14.1
a) Industrias	54 521	2 061	3.8	669	1.2	4 375	8.0	1 338	2.5	—	0.0	3 297	6.0	38 327	70.3	3 851	7.1	603	0.0
b) Comercio, Serv. y Otros	91 397	7 410	8.1	1 414	1.5	16 573	18.1	30 733	33.7	8	0.0	6	0.0	10 523	11.5	4 701	5.1	20 029	21.9
IV. Zona Pacífico sur	214 617	10 203	4.8	2 239	1.0	15 582	7.3	29 764	13.9	74 335	34.6	612	0.3	46 151	21.5	7 181	3.3	28 550	13.3
1. Agricultura y Act. Conexas	76 190	469	.6	—	—	499	.7	788	1.0	74 267	97.5	—	—	—	—	—	—	167	.2
2. Ocupación no Agrícola	138 427	9 734	7.0	2 239	1.6	15 083	10.9	28 976	20.9	68	0.0	612	0.4	46 151	33.3	7 181	5.2	28 383	20.5
a) Industrias	45 211	1 436	3.2	507	1.1	1 096	2.4	1 793	4.0	—	0.0	611	1.4	35 168	77.8	3 944	8.7	656	1.5
b) Comercio, Serv. y Otros	93 216	8 298	8.9	1 732	1.9	13 987	0.0	27 183	0.0	68	0.0	1	0.0	10 983	11.8	3 237	3.5	27 727	29.7
V. Zona centro occidente	797 574	39 134	4.9	9 553	1.2	57 544	7.2	116 792	14.6	250 996	31.4	4 593	0.6	214 183	26.8	36 249	4.5	68 530	8.6
1. Agricult. y Actividades Conexas	256 464	827	.3	—	—	1 389	.5	2 781	1.1	250 757	97.8	—	—	—	—	—	—	710	.3
2. Ocupación no Agrícola	541 110	38 307	7.1	9 553	1.8	56 155	10.4	114 011	21.1	239	0.0	4 593	0.8	214 183	39.6	36 249	6.7	67 820	12.5
a) Industrias	240 460	7 639	3.2	4 666	2.0	10 422	4.4	6 107	2.5	—	—	4 578	1.9	181 395	75.4	22 434	9.3	3 219	1.3
b) Comercio, Serv. y Otros	300 650	30 668	10.2	4 887	1.6	45 733	15.2	107 904	35.9	239	0.1	15	0.0	32 788	10.9	13 815	4.6	64 601	21.5
VI. Zona centro sur	2 035 396	159 415	7.8	46 577	2.3	315 321	15.5	313 284	15.4	101 537	5.0	8 668	0.4	623 096	30.6	129 135	6.3	338 363	16.6
1. Agricult. y Actividades Conexas	110 929	1 127	1.0	—	—	2 600	2.4	4 563	4.1	100 762	90.8	—	—	—	—	—	—	1 877	1.7
2. Ocupación no Agrícola	1 924 467	158 288	8.2	46 577	2.4	312 721	16.2	308 721	16.0	775	0.0	8 668	0.5	623 096	32.4	129 135	0.6	336 486	17.5
a) Industrias	753 478	36 254	4.8	18 003	2.4	69 770	9.3	25 766	3.4	—	—	8 614	1.1	503 387	66.8	80 501	10.7	11 183	1.5
b) Comercio, Serv. y Otros	1 170 989	122 034	10.4	28 574	2.4	242 951	20.7	282 955	24.2	775	0.1	54	0.0	119 709	10.2	48 634	4.2	325 303	27.8
VII. Zona golfo de México	273 685	12 039	4.4	2 957	1.1	25 539	9.3	39 456	14.4	88 091	32.2	6 630	2.4	59 944	21.9	13 957	5.1	25 072	9.2
1. Agricult. y Actividades Conexas	90 263	186	.2	—	—	755	.8	1 053	1.2	88 071	97.6	—	—	—	—	—	—	198	.2
2. Ocupación no Agrícola	183 422	11 853	6.5	2 957	1.6	24 784	13.5	38 403	20.9	20	0.0	6 630	3.6	59 944	32.7	13 957	7.6	24 874	13.6
a) Industrias	70 114	2 240	3.2	7 97	1.1	4 418	6.3	1 839	2.6	—	—	6 630	9.5	46 623	66.5	6 817	9.7	750	1.1
b) Comercio, Serv. y Otros	113 308	9 613	8.5	2 160	1.9	20 366	18.0	36 564	32.3	20	0.0	—	—	13 321	11.7	7 140	6.3	24 124	21.3
VIII. Zona península de Yucatán	86 771	6 334	7.3	1 044	1.2	10 181	11.7	14 096	16.2	19 167	22.1	267	.3	24 341	28.1	2 753	3.2	8 588	.1
1. Agricult. y Activ. Conexas	19 700	78	.4	—	—	315	1.6	114	.6	19 140	97.2	—	—	—	—	—	—	53	.3
2. Ocupación no Agrícola	67 071	6 256	9.3	1 044	1.6	9 866	14.7	13 982	20.8	27	0.0	267	0.4	24 341	36.3	2 753	4.1	8 535	12.7
a) Industrias	24 218	716	3.0	366	2.7	1 319	5.4	535	2.2	—	—	266	1.1	19 602	80.9	1 229	1.8	185	0.3
b) Comercio, Serv. y Otros	42 853	5 540	12.9	678	1.6	8 547	19.9	13 447	31.4	27	.1	1	—	4 739	11.0	1 524	3.6	8 350	19.5
Total en los municipios con centros urbanos	4 758 787	292 289	6.2	81 704	1.7	567 367	11.9	691 576	14.6	971 417	20.4	25 672	.5	1 272 328	26.7	255 459	5.4	600 975	12.6
I. Agricultura y Actividades Conexas	989 641	4 571	.5	—	—	10 405	1.1	13 300	1.3	957 131	96.8	—	—	—	—	—	—	4 234	.4
II. No agrícola	3 769 146	287 718	7.6	81 704	2.2	556 962	14.8	678 276	18.0	14 286	.4	25 672	.7	1 272 328	33.7	255 459	6.8	596 741	15.8
a) Industrias	1 481 458	60 709	4.1	30 813	2.1	114 193	7.7	45 510	3.1	12 220	.8	25 515	44.5	1 020 682	68.9	151 639	10.2	201 77	1.4
b) Comercio, Serv. y Otros	2 287 688	227 009	9.9	50 891	2.2	442 769	19.4	632 766	27.7	2 066	1	15.7	0.0	251 646	11.0	103 820	4.5	576 564	25.2

Comprende la población económicamente activa en todos los municipios en que se encuentra una localidad de más de 20,000 habitantes.

2 El rubro comprende, para todas las zonas, industrias extractivas, de transformación y de la construcción

3 El rubro comprende, par a todas las zonas, electricidad y gas, transportes, comercio, servicios y actividades insuficientemente especificadas.

FUENTE: VIII Censo General de la Población, Dirección General de Estadística, SIC, cuadernos por Entidad Federativa.

CUADRO 4

MEXICO: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN OCUPACIONES AGRICOLAS Y NO AGRICOLAS, POR CATEGORIA
EN LA OCUPACION Y ZONAS GEOECONOMICAS
-AREAS URBANAS-1
-1960-

Conceptos	Población Económicamente Activa en Áreas Urbanas	De 8 a 11 años		Obreros		Empleados		Patrones Empresario Empleador		Cuenta Propia		Ayudan a su Familia	
		Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
I. Zona noroeste	440 171	1 081	0.2	234 741	53.3	94 245	21.4	6 532	1.5	102 348	23.3	1 224	0.3
1. Agricult. y Actividades Conexas	189 780	692	0.4	134 171	70.7	2 624	1.4	1 934	1.0	49 373	26.0	986	0.5
2. Ocupación No Agrícola	250 391	389	0.2	100 570	40.2	91 621	36.6	4 598	1.8	52 975	21.1	238	0.1
a) Industrias ²	78 747	114	0.2	53 023	67.3	10 485	13.3	1 513	1.9	13 563	17.2	49	0.1
b) Comercio, Servicios y Otros ³	171 644	275	0.1	47 547	27.7	81 136	47.3	3 085	1.8	39 412	23.0	189	0.1
II. Zona norte	690 593	1 817	0.3	369 161	53.5	166 743	24.1	9 901	1.4	141 347	20.5	1 624	0.2
1. Agricult. y Actividades Conexas	172 253	793	0.5	111 025	64.4	3 045	1.8	1 543	0.9	54 679	31.7	1 168	0.7
2. Ocupación No Agrícola	518 340	1 024	0.2	258 136	49.8	163 698	31.6	8 358	1.6	86 668	16.7	456	0.1
a) Industrias	214 709	337	0.2	162 412	75.6	28 006	13.0	3 004	1.4	20 832	9.7	118	0.1
b) Comercio, Servicios y Otros	303 631	687	0.2	95 724	31.5	135 692	44.7	5 354	1.8	65 836	21.7	338	0.1
III. Zona noreste	219 980	499	0.2	116 183	52.8	47 628	21.7	1 983	0.9	52 960	24.1	725	0.3
1. Agricultura y Activ. Conexas	74 062	229	0.3	50 756	68.5	884	1.2	408	0.6	21 307	28.8	478	0.6
2. Ocupación No Agrícola	145 918	270	0.2	65 427	44.8	46 744	32.0	1 575	1.1	31 653	21.7	247	0.2
a) Industrias	54 521	75	0.2	39 821	73.0	7 233	13.3	499	0.9	6 829	12.5	62	0.1
b) Comercio, Servicios y Otros	91 397	195	0.2	25 606	28.0	39 511	43.2	1 076	1.2	24 824	27.2	185	0.2
IV. Zona pacífico sur	214 617	1 053	0.5	99 070	46.6	41 319	19.1	2 116	0.9	69 405	32.1	1 654	0.8
1. Agricultura y Activ. Conexas	76 290	535	0.7	38 826	50.9	726	1.0	414	0.5	34 474	45.2	1 315	1.7
2. Ocupación No Agrícola	138 327	518	0.4	60 244	43.6	40 593	29.3	1 702	1.2	34 931	25.3	339	0.2
a) Industrias	45 207	90	0.2	31 163	68.9	3 452	7.6	581	1.3	9 813	21.7	108	0.3
b) Comercio, Servicios y Otros	93 120	428	0.5	29 081	31.2	37 141	39.9	1 121	1.2	25 118	27.0	231	0.2
V. Zona centro occidente	797 574	8 688	1.1	430 111	53.9	137 481	17.2	8 181	1.0	207 201	26.0	5 912	0.8
1. Agricultura y Activ. Conexas	256 464	2 852	1.1	157 843	61.5	2 175	0.9	957	0.4	87 902	34.3	4 735	1.8
2. Ocupación No Agrícola	541 110	5 836	1.1	272 268	50.3	135 306	25.0	7 224	1.3	119 299	22.1	1 177	0.2
a) Industrias	240 460	2 761	1.1	182 522	75.9	20 828	8.7	3 377	1.4	30 570	12.7	402	0.2
b) Comercio, Servicios y Otros	300 650	3 075	1.0	89 746	29.8	114 478	38.1	3 847	1.3	88 729	29.5	775	0.3
VI. Zona centro sur	2 035 396	5 275	0.3	1 007 122	49.4	625 797	31.3	31 761	1.5	361 928	17.3	3 513	0.2
1. Agricultura y Activ. Conexas	110 929	883	0.6	62 972	60.9	3 993	1.4	1 335	0.4	41 007	36.0	739	0.7
2. Ocupación No Agrícola	1 924 467	4 392	0.2	944 150	49.1	621 804	32.3	30 426	1.6	320 921	16.7	2 774	0.1
a) Industrias	753 478	1 041	0.2	543 464	72.1	117 715	15.6	12 824	1.7	77 777	10.3	657	0.1
b) Comercio, Servicios y Otros	1 170 989	3 351	0.3	400 686	34.2	504 089	43.1	17 602	1.5	243 144	20.7	2 117	0.2
VII. Zona golfo de México	273 685	1 044	0.4	135 494	49.5	55 903	20.4	2 442	0.9	77 916	28.5	886	0.3
1. Agricultura y Activ. Conexas	90 263	607	0.7	514 75	57.0	961	1.1	359	0.4	36 176	40.1	685	0.8
2. Ocupación No Agrícola	183 422	437	0.2	84 019	45.8	54 942	30.0	2 083	1.1	41 740	22.8	201	0.1
a) Industrias	70 114	118	0.2	50 679	72.3	7 832	11.2	651	0.9	10 799	15.4	35	0.0
b) Comercio, Servicios y Otros	113 308	319	0.3	33 340	29.4	47 110	41.6	1 432	1.2	30 941	27.3	166	0.2
VIII. Zona península de Yucatán	86 771	379	0.4	34 155	39.4	23 174	26.7	966	1.1	77 954	32.3	143	0.1
1. Agricultura y Activ. Conexas	19 700	170	0.9	9 332	47.4	430	2.2	114	0.6	9 585	48.6	69	0.3
2. Ocupación No Agrícola	67 071	209	0.3	24 823	37.0	22 744	33.9	852	1.3	18 369	27.4	74	0.1
a) Industrias	26 218	63	0.2	15 043	62.1	2 751	11.4	359	1.5	5 971	24.7	31	0.1
b) Comercio, Servicios y Otros	42 853	146	0.3	9 780	22.8	19 993	46.7	493	1.2	12 398	28.9	43	0.1
Total en las áreas urbanas	4 758 787	19 836	1.4	2 426 037	51.0	1 192 290	25.1	63 882	1.3	1 041 059	21.9	15 683	0.3
Agrícola	989 741	6 761	0.7	616 400	62.3	14 838	1.5	7 064	0.7	334 503	33.8	10 175	1.0
No agrícola	3 769 046	13 075	0.3	1 809 637	48.0	1 177 452	31.2	56 818	1.5	706 556	18.8	5 508	0.1
Industrias	1 481 454	4 599	0.3	1 078 127	72.8	198 302	13.4	22 808	1.5	176 154	11.9	1 464	0.1
Comercio, servicios y otros	2 287 592	8 476	0.4	731 510	32.0	979 150	42.8	34 010	1.5	530 402	23.2	4 044	0.2

1 Comprende la población económicamente activa en todos los municipios en que se encuentra una localidad de más de 20,000 habitantes.
El rubro comprende, para todas las zonas, industrias extractivas, de transformación, y de la construcción.
El rubro comprende, para todas las zonas, electricidad y gas, transportes, comercio e insuficientemente especificadas.
FUENTE: VIII Censo General de la Población, Dirección General de Estadística, SIC, cuadernos por entidad federativa.

CUADRO 5

MÉXICO: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, URBANA, POR OCUPACION PRINCIPAL,
EN CADA RAMA DE ACTIVIDAD
1960

Conceptos	Población económica-mente activa en áreas urbanas	Profesionistas y técnicos		Personal directivo		Oficinistas		Vendedores		Ocupados en agricultura incluso personal directivo		Obreros, artesanos y jornaleros en industrias extractivas		Obreros, artesanos y jornaleros ocupados en la producción de bienes y servicios				Ocupados con remuneración en hogares, instituciones y empresas de servicios	
		Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	a) Directamente	b) No directamente		Abs.	%	
Total en las áreas urbanas	4 758 787	292 289	6.2	81 704	1.7	567 367	11.9	691 576	14.5	971 417	20.4	25 672	.5	1 272 328	26.7	255 459	5.4	600 975	12.6
I. Agricultura	989 641	4 571	0.5	—	0.0	10 405	1.1	13 300	1.3	957 131	96.8	—	0.0	—	0.0	—	0.0	4 234	0.4
II. Industrias	1 481 458	60 709	4.1	30 813	2.1	114 193	7.7	45 510	3.1	12 220	0.8	25 515	1.7	1 020 682	68.9	151 639	10.2	20 177	1.4
a) Extractivas	57 382	6 476	11.3	1 125	2.0	9 537	16.6	1 358	2.4	12 220	21.3	25 515	44.5	—	0.0	—	0.0	1 151	2.0
b) Transformación	1 132 084	40 110	3.5	23 023	2.0	97 053	8.6	42 448	3.7	—	0.0	—	0.0	819 350	72.4	93 910	8.3	16 190	1.4
c) Construcción	291 992	14 123	4.8	6 665	2.3	7 603	2.6	1 704	0.6	—	0.0	—	0.0	201 332	69.0	57 729	19.8	2 836	1.0
III. Comercio, servicios y otros	2 287 688	227 009	9.9	50 891	2.2	442 769	19.4	632 766	27.7	2 066	0.1	157	0.0	251 646	11.0	103 820	4.5	576 564	25.2
a) Electricidad, gas, etc.	31 107	2 681	8.6	621	2.0	10 568	34.0	995	3.2	—	0.0	—	0.0	13 129	42.2	2 609	8.4	504	1.6
b) Transportes	258 758	5 208	2.0	2 882	1.1	49 748	19.2	3 254	1.3	—	0.0	—	0.0	164 665	63.6	28 943	11.2	4 058	1.6
c) Comercio	750 567	18 573	2.5	22 449	3.0	85 247	11.4	585 889	78.1	—	0.0	—	0.0	17 386	2.3	12 753	1.7	8 270	1.1
d) Servicios	1 178 912	198 204	16.8	23 706	2.0	277 979	23.6	41 895	3.6	—	0.0	—	0.0	39 444	3.3	44 991	3.8	552 693	46.9
e) Insuf. especificados	68 344	2 343	3.4	1 233	1.8	19 227	28.1	733	1.0	2 066	3.0	157	0.2	17 022	24.9	14 524	21.3	11 039	16.2

FUENTE: VIII Censo General de la Población. Dirección General de Estadística, SIC.

CUADRO 6

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA URBANA POR POSICION O CATEGORIA
EN LA OCUPACION, EN CADA RAMA DE ACTIVIDAD
1960

Conceptos	Población económica-mente activa en áreas urbanas	De 8 a 11 años		Obreros		Empleados		Patron empresario empleador		Cuenta propia		Ayudan a su familia	
		Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Total en las áreas urbanas	4 758 787	19 836	.4	2 426 037	51.0	1 192 290	25.1	63 882	1.3	1 041 059	21.9	15 683	.3
I. Agricultura	989 741	6 761	.7	616 400	62.3	14 838	1.5	7 064	.7	334 503	33.8	10 175	1.0
II. Industrias	1 481 454	4 599	.3	1 078 127	72.8	198 302	13.4	22 808	1.5	176 154	11.9	1 464	.1
a) Extractivas	57 378	104	.2	42 669	74.4	11 161	19.5	1 014	1.8	2 394	4.2	36	.1
b) Transformación	1 132 084	36 70	.3	798 319	70.5	170 309	15.0	19 097	1.7	139 406	12.3	1 283	.1
c) Construcción	291 992	825	.3	237 139	81.2	16 832	5.8	2 697	.9	34 354	11.8	145	—
III. Comercio, servicios y otros	2 287 592	8 476	.4	731 510	32.0	979 150	42.8	34 010	1.5	530 402	23.2	4 044	.2
a) Electricidad y gas, etc.	31 107	84	.3	14 149	45.5	13 974	44.9	924	3.0	1 961	6.3	15	—
b) Transportes	258 758	699	.3	156 770	60.6	71 699	27.7	2 389	.9	27 133	10.5	68	—
c) Comercio	750 567	2 380	.3	55 889	7.4	269 203	35.9	20 441	2.7	399 379	53.2	3 275	.4
d) Servicios	1 178 812	5 150	.4	466 624	39.6	600 229	50.9	8 849	.8	97 319	8.3	641	—
e) Insuf. especificados	68 348	163	.2	38 078	55.7	24 045	35.2	1 407	2.1	4 610	6.7	45	.1

FUENTE: VIII Censo General de la Población. Dirección General de Estadística, SIC.

INDICE GENERAL

Dedicatoria	5
Introducción	7

CAPITULO I

MERCADO DE TRABAJO, REQUERIMIENTO EDUCATIVO Y DESARROLLO ECONOMICO

I. El mercado de trabajo en los países subdesarrollados	15
II. Desarrollo económico, ocupación y requisitos educativos	28

CAPITULO II

ACERCA DEL PROBLEMA OCUPACIONAL EN MEXICO

I. Consideraciones generales	40
II. Acerca de la ocupación agrícola	57
III. La ocupación no agrícola, con respecto a algunos rasgos del marco estructural	68
IV. La inversión productiva y el nivel de empleo	83

CAPITULO III

LA CAPACITACION DE LA MANO DE OBRA

I. La educación y la flexibilidad ocupacional	95
II. Una visión esquemática de los recursos para la formación de la mano de obra	111
1. Cursos cortos de preingreso al trabajo, adiestramiento en servicio y otras capacitaciones	111
2. Capacitaciones orientadas hacia la actividad urbana	114
A) Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI) y otros programas de la Secretaría de Educación Pública	114
B) Centros de adiestramiento técnico y capacitación para el trabajo, del Instituto Mexicano del Seguro Social	130
3. Capacitaciones rurales breves y otros recursos de mejoramiento de la población del campo	136
A) Centros de capacitación para el trabajo rural (CECATR)	137
B) Las brigadas de promoción agropecuaria	140
C) Extensionismo agrícola y otras actividades	143
D) Otros	145
4. Adiestramiento en servicio	148
Servicio nacional de adiestramiento rápido de la mano de obra en la industria (ARMO)	148
5. Comentarios adicionales	160

CAPITULO IV

URBANISMO Y RASGOS DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA

I. El crecimiento demográfico de México	168
II. Urbanismo y composición de la población económicamente activa	175
1. El crecimiento de la población urbana	175
2. El crecimiento urbano por zonas geoeconómicas	178
3. Algunos rasgos de la composición de la población económicamente activa urbana	188

APENDICE I

Los Servicios de Colocación en México	207
I. Una perspectiva a grandes rasgos	209
II. Bolsas de trabajo del sector público	212
1. Bolsa federal de trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social	213
2. Bolsa de trabajo de la Dirección de Asistencia Social en el D.F., Secretaría de Salubridad y Asistencia	214
3. Bolsa de trabajo universitaria, UNAM	216
III. Bolsa de trabajo del sector privado	217
1. Bolsa de trabajo American Chamber of Commerce of Mexico, A.C. México, D.F.	219
2. Bolsa de trabajo de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación	219
IV. Observaciones complementarias	220

APENDICE II

Estadística de la población económicamente activa de México en los municipios que comprenden localidades de más de 20,000 habitantes (1960)	223
---	-----

APENDICE II

**ESTADISTICAS DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE
ACTIVA DE MEXICO, EN MUNICIPIOS
QUE COMPRENDEN UNA LOCALIDAD
DE MAS DE 20,000 HABITANTES**

CUADRO I
MEXICO: POBLACION URBANA EN LAS LOCALIDADES DE MAS DE 20,000
HABITANTES POR ZONA GEOECONOMICA, E INCREMENTO
DEMOGRAFICO ANUAL EN 1950-1960

	<i>Población en cifras absolutas</i>				<i>La tasa de incremento anual en</i>
	<i>1930</i>	<i>1940</i>	<i>1950</i>	<i>1960</i>	<i>1950-1960</i>
Total en la república mexicana	16 532 722	19 635 552	25 791 017	34 923 129	3.01
Población rural	13 917 893	16 164 631	19 494 847	22 832 430	1.57
Población urbana I	2 614 829	3 470 921	6 296 170	12 090 699	6.33
I. Zona noroeste I	29 380	54 142	335 764	888 371	
1. Mexicali, B.C.	14 842	18 775	64 609	174 540	9.16
2. Tijuana, B.C.	8 384	16 498	59 952	152 374	8.68
3. Hermosillo, Son.	19 959	18 601	43 519	95 978	7.42
4. Culiacán, Sin.	18 202	22 025	48 936	85 024	5.38
5. Mazatlán, Sin.	29 380	32 117	41 754	75 751	5.78
6. Cd. Obregón, Son.	8 469	12 497	30 991	67 956	7.48
7. Ensenada, B.C.	3 042	4 616	18 150	42 561	8.20
8. Los Mochis, Sin.	10 004	12 937	21 525	38 307	5.34
9. Nogales, Son.	14 061	13 866	24 478	37 657	4.52
10. Guaymas, Son.	8 534	8 796	18 890	34 865	5.92
11. Navjoa, Son.	9 154	11 009	17 345	30 560	5.52
12. San Luis Colorado, Son.	—	558	4 079	28 545	15.20
13. La Paz, B.C.	8 166	10 401	13 071	24 253	5.92

II. <i>Zona norte</i> ¹	389 486	573 216	990 512	1 790 840	
1. Monterrey, N.L.	132 577	186 092	333 422	596 939	5.65
2. Cd. Juárez, Chih.	39 669	48 881	122 566	262 119	7.24
3. Torreón, Coah.	66 001	76 796	128 971	179 901	3.32
4. Chihuahua, Chih.	45 595	56 805	87 000	150 430	5.65
5. Saltillo, Coah.	45 272	49 430	69 842	98 839	3.43
6. Durango, Dgo.	36 330	33 412	59 407	97 305	4.87
7. Gómez Palacio, Dgo.	24 042	25 558	45 842	61 174	2.80
8. Piedras Negras, Coah.	15 878	15 663	27 581	44 992	4.66
9. Monclova, Coah.	6 877	7 181	19 049	43 077	7.75
10. Hidalgo del Parral, Chih.	18 581	24 231	32 063	41 474	2.47
11. Delicias, Chih.	—	—	18 290	39 919	7.58
12. Fresnillo, Zac.	16 188	24 614	29 936	35 582	1.82
13. Nueva Rosita, Coah.	—	25 551	29 625	34 302	1.25
14. Zacatecas, Zac.	18 800	21 846	24 257	31 701	2.86
15. Guadalupe, N.L.	1 625	2 371	10 394	27 020	9.20
16. San Pedro de las Colonias, Coah.	13 196	15 713	19 258	26 018	3.11
17. Acuña, Coah.	5 350	5 607	11 372	20 048	5.45
III. <i>Zona noreste</i> ¹	111 483	139 422	326 896	508 973	
1. Tampico, Tamps.	68 126	82 475	94 345	122 535	2.67
2. Nvo. Laredo, Tamps.	21 636	28 872	57 668	92 627	4.64
3. Matamoros, Tamps.	9 723	15 699	45 846	92 327	6.68
4. Reynosa, Tamps.	4 840	9 412	34 857	74 140	7.41
5. Cd. Madero, Tamps.	21 721	28 075	41 074	53 628	2.74
6. Cd. Victoria, Tamps.	17 682	19 513	31 815	50 797	4.58
7. Cd. Mante, Tamps.	—	8 616	21 291	22 919	0.91
IV. <i>Zona pacífico sur</i> ¹	54 540	72 490	241 257	429 740	
1. Oaxaca, Oax.	33 423	29 306	46 632	72 370	4.20
2. Tepic, Nay.	15 326	17 546	24 595	54 069	7.33
3. Acapulco, Gro.	6 529	9 993	28 512	49 149	5.13
4. Uruapan, Mich.	16 713	20 583	31 420	45 727	3.89
5. Colima, Col.	21 117	22 601	28 656	43 518	4.11
6. Tapachula, Chis.	13 788	13 788	29 990	41 578	3.33
7. Tuxtla Gutiérrez, Chis.	14 849	14 849	28 243	41 244	3.77
8. Tehuacán, Pue.	10 679	16 278	23 209	31 897	3.27
9. Iguala, Gro.	12 008	12 756	19 422	26 845	3.47
10. San Cristóbal Las Casas, Chis.	16 713	16 713	17 473	23 342	3.00

V. Zona centro occidental	478 868	607 923	1 000 667	1 878 750	
1. Guadalajara, Jal.	179 556	229 235	377 016	736 800	6.48
2. León, Gto.	69 403	74 155	122 726	209 870	5.24
3. San Luis Potosí, S.L.P.	74 003	77 161	125 662	159 980	2.38
4. Aguascalientes, Ags.	62 244	82 234	93 358	126 617	3.09
5. Morelia, Mich.	39 916	44 304	63 245	100 828	2.88
6. Irapuato, Gto.	29 266	32 377	49 445	83 768	5.28
7. Celaya, Gto.	24 480	22 766	34 424	58 851	5.38
8. Tlaquepaque, Jal.	7 603	11 486	20 821	37 626	5.78
9. Zamora, Mich.	13 207	15 447	23 347	34 372	3.85
10. Salamanca, Gto.	12 178	11 985	20 610	32 663	4.44
11. Cd. Guzmán, Jal.	19 322	22 170	23 630	30 941	2.54
12. Guanajuato, Gto.	18 135	23 521	23 379	28 212	1.96
13. Acámbaro, Gto.	15 899	17 643	23 004	26 187	1.22
14. Sahuayo, Mich.	8 470	10 465	12 511	25 661	6.66
15. Ocotlán, Jal.	11 383	14 289	16 824	25 416	3.80
16. La Piedad, Mich.	13 493	12 369	17 843	24 337	2.85
17. Silao, Gto.	12 789	13 880	18 463	24 229	2.86
18. Zitácuaro, Mich.	8 717	11 434	19 943	23 883	1.82
19. Lagos de Moreno, Jal.	12 054	12 490	13 190	23 636	5.94
20. Zacapú, Mich.	5 673	12 872	14 346	22 200	4.45
21. Valle de Santiago, Gto.	11 694	12 278	15 628	21 795	3.16
22. San Fco. del Rincón, Gto.	13 129	12 015	18 193	20 878	1.54

VI. Zona centro-sur ¹	1 288 415	1 717 325	2 480 922	5 837 796	
1. Área de México, D. F.	1 029 068	1 448 422	2 057 408	5 214 714	7.02
2. Puebla, Pue.	114 793	138 491	211 331	289 049	3.12
3. Toluca, Méx.	41 234	43 429	52 983	77 124	3.69
4. Querétaro, Qro.	32 585	33 629	49 260	67 674	3.25
5. Pachuca, Hgo.	43 023	53 354	58 658	64 571	0.97
6. Cuernavaca, Mor.	8 554	14 336	30 597	37 144	1.76
7. Atlixco, Pue.	11 989	17 034	15 622	30 650	6.38
8. Xochimilco, D.F.	27 712	14 370	20 685	30 031	3.52
9. Tulancingo, Hgo.	9 496	12 552	18 529	26 839	3.47
VII. Zona golfo de México ¹	147 517	184 274	296 842	541 521	
1. Veracruz, Ver.	67 801	71 720	101 221	144 681	3.58
2. Orizaba, Ver.	42 904	47 910	55 531	69 706	2.22
3. Jalapa, Ver.	36 812	39 530	51 169	66 269	2.57
4. Villahermosa, Tab.	15 395	25 114	33 578	52 262	4.18
5. Córdoba, Ver.	16 200	17 865	32 888	47 448	3.50
6. Coatzacoalcos, Ver.	8 273	13 740	19 501	37 300	6.96
7. Minatitlán, Ver.	11 766	18 539	22 455	35 350	4.56
8. Cd. Valles, S.L.P.	3 001	7 240	14 382	23 823	5.25
9. Tuxpan, Ver.	11 468	13 381	16 096	23 262	3.59
10. Cd. del Carmen, Camp.	7 180	7 687	11 603	21 164	5.45
11. San Andrés Tuxtla, Ver.	8 856	10 154	15 150	20 256	2.86
VIII. Zona península de Yucatán ¹	115 140	122 129	174 130	214 708	
1. Mérida, Yuc.	95 015	98 852	142 858	170 834	1.78
2. Campeche, Camp.	20 125	23 277	31 272	43 874	3.47

¹ Para los años 1930, 1940 y 1950, sólo se suman las localidades de más de 20,000 habitantes, los datos de las demás se registran únicamente como antecedentes de la evolución seguida por las ciudades existentes en 1960.

FUENTE: Censos generales de la población de los años correspondientes, SIC y para 1960 datos ofrecidos por Ma. Teresa Gutiérrez de Mac Gregor, *Desarrollo y distribución de la población urbana en México*, Instituto de Geografía, UNAM, México. 1965.



PROBLEMAS DE LA MANO DE OBRA EN MÉXICO