

# REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA  
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

**N° 20**

NUEVA EPOCA

Septiembre—Octubre 1970

# INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

SECCION MEXICANA OEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
OE CIENCIAS AOMINISTRATIVAS

## CONSEJO DIRECTIVO

Presidente	Lic. Andrés Caso
Vicepresidente	Lic. Manuel Bravo Jiménez
Consejeros	Ing. Eugenio Méndez Docurro Lic. Ignacio Pichardo Pagaza Lic. Enrique González Pedrero Lic. Norberto Agramont8 Mier T. Lic. René CalVajal Ramírez Lic. Gustavo Martínez Cabañas Lic. Juan V íetor Verges X.
Tesorero	Lic. y C.P. Sealtiel Alatraste
Secretario Ejecutivo	Ing. Gregario Hernández.

Revista de Administración Pública ~ Publicación bimestral  
Autorizada como correspondencia de 2a. clase por la O.G.C.  
México, D. F.

Suscripciones: Nilo SO 40. piso, México 5. D.F.

# REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

ORGANO EDITORIAL DEL  
INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA

**Dirección** y Elaboración: Lic. Julián Díaz Arias,  
Lic. Fernando Alanís Camino, Jaime del Palacio,  
José Luis Martínez. **Diseño**: Arq. Jorge Stepanenko.

Nueva Epoca      México - Septiembre-Octubre 1970      Núm. 20

## SUMARIO

	Pág.
EDITORIAL	5
Andrés Caso EL EMPLEO COMO OBJETIVO DEL DESARROLLO ECONOMICO	7
Guillermo Hori Robaina LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO	15
Samuel Terrazas Zozaya MODERNIZACION DE LA INDUSTRIA SIN DESEMPLEO	21
Osear Heyes Retana EL CONTRATO COLECTIVO COMO INSTRUMENTO DE ADMINISTRACION DE PERSONAL	27
Augusto Gómez Villanueva LA OCUPACION DE MANO DE OBRA EN EL CAMPO	35
Julián Díaz Arias OCUPACION Y DESARROLLO INDUSTRIAL	43
DOCUMENTOS	
MENSAJE POLITICO DEL SEXTO INFORME DEL PRESIDENTE GUSTAVO DIAZ ORDAZ	51
NOTAS BIBLIOGRAFICAS	65

## EDITORIAL

La legislación laboral emanada de los gobiernos revolucionarios ha venido enfrentando, con un particular sentido de la realidad, los problemas surgidos de la creciente complejidad en las relaciones obrero patronales. De la formulación del Artículo 123 constitucional a la nueva Ley Federal del Trabajo, hay un período que es la historia del crecimiento industrial de México, la historia de nuestro desarrollo, y del proceso de maduración a que nuestras leyes han llegado actualmente frente a las relaciones entre los factores de la producción.

Nuestro país, sin embargo, tendrá que resolver todavía -y en muchos casos con urgencia- una serie de problemas que aparecen en el proceso de su desenvolvimiento si buscamos que éste sea armónico e integral.

La Revista de Administración Pública se honra en presentar en esta ocasión el ciclo de conferencias en torno a la Ocupación de mano de obra y desarrollo que fue sustentado en el Instituto de Administración Pública. Distinguidas personalidades de nuestro ámbito académico y sindical, en ocasiones miembros del propio Instituto, abordan los problemas derivados del papel del empleo en el desarrollo económico, de la Ley Federal del Trabajo en tanto instrumento de desarrollo, del desempleo en el proceso de la modernización industrial, de los contratos colectivos como factores de administración de personal, de la ocupación de mano de obra en el campo y en la industria.

Creemos que a través de estos enfoques a diversos aspectos de nuestra vida económica y social, se logrará una visión de conjunto en que la riqueza de la experiencia y de la observación, que cada uno de los conferenciantes reúne, nos permitirá aproximarnos de un modo más lúcido a una problemática que México se esfuerza por resolver.

LA DIRECCION

# EL EMPLEO COMO OBJETIVO DEL DESARROLLO ECONOMICO

## ANDRESCASO

Egresado de la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.- Ha sido Jefe del Departamento de Personal de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Director de Administración, Asesor Técnico y Director de servicios Administrativos en la misma Secretaría.- Secretario Ejecutivo de la Comisión Técnica de Vías Generales de Comunicación.- En la actualidad es Gerente de Personal de Petróleos Mexicanos.- Ha representado a nuestro país en diversas comisiones de carácter técnico en Francia, Italia y Argentina.- Desde 1961 es miembro del Consejo Directivo y de 1968 a la fecha Presidente del mismo Consejo del Instituto de Administración Pública.

El desarrollo de México en las próximas décadas tendrá que enfrentar primordialmente el crecimiento demográfico. Más mexicanos, más empleos: es sólo uno de los problemas. Porque más mexicanos significa también más jóvenes y niños que no producen y que sin embargo demandan servicios. El descenso en las tasas de mortalidad debido a las políticas de salubridad, a los cambios importantes en las técnicas médicas y a la seguridad social, han hecho que la perspectiva de vida del mexicano se haya elevado, en sólo tres décadas, de cuarenta y uno a sesenta y dos años. La tasa media anual de crecimiento de la población es de 3.4 por ciento, una de las más altas del mundo. El incremento de la población, por lo tanto, nos obliga, si no se toman medidas urgentes, a ver el futuro con aprensión. Se estima que de continuar la dinámica actual de la población, para 1980 el 46 por ciento de ésta tendrá menos de 15 años y el 3 por ciento más de 64; es decir, la mitad de la población estará en edad no productiva. Es probable, en consecuencia, que dentro de diez años, considerando que la tasa de ocupación global no excederá del 30 por ciento en virtud de que las mujeres no se emplean totalmente en actividades remuneradas, veintidos millones de habitantes tendrán que sostener a cincuenta millones. Esto es: México tendrá una población no productiva similar a la totalidad de la población que existe actualmente.

Este extraordinario crecimiento no es uniforme en todos los sectores: es en las capas de ingresos más bajos, por supuesto, donde la natalidad es mayor y donde el crecimiento demográfico complica aún más el problema de educación, habitación, servicios asistenciales, etc. En nuestro país, por otra parte, no hay una gran diferencia entre el crecimiento rural y el urbano, como ocurre en otros países, y esto origina una presión demográfica importante en los distintos sectores y una deformación estructural en la fuerza de trabajo. Ahora bien, el progreso de México ha sido evidente en los últimos años: basta saber que la composición actual de la población económicamente activa, ocupada en labores agrícolas, se redujo del 60 al 40 por ciento en sólo treinta años. (El mismo proceso ocupó a Italia noventa años, a Francia noventa y cuatro ya los Estados Unidos treinta y cinco). Eso no obstante, el desplazamiento de la mano de obra del campo mexicano hacia la

industria y los servicios, aunque ha sido menor que en otros países en desarrollo, es muy importante.

Como ha ocurrido siempre en el proceso de desarrollo, la agricultura no puede absorber el incremento de la población agraria. Es indudable que existen extensas regiones agrícolas en donde permanece una población agraria redundante; es decir, ocupada en producir bienes que podrían obtenerse con un menor empleo y en donde el producto por hombre y por unidad de tierra es extraordinariamente bajo: ello origina niveles de vida en el límite mismo de la subsistencia. En otras áreas, en cambio, en donde las obras de infraestructura han originado una agricultura altamente eficiente por unidad de tierra y por hombre ocupado, existe una producción agrícola de explotación competitiva que concurre al mercado exterior y al mercado interno como abastecedora de materias primas y de artículos alimenticios, y genera elevados niveles de vida en la relativamente escasa población ocupada en esta actividad.

Es decir, dos sistemas distintos de explotación agrícola coinciden en México. En el primero, la Reforma Agraria ha dado la tierra al campesino, pero el crédito otorgado no es suficiente ni la asistencia técnica adecuada y oportuna. Por lo demás, ocupa abundante mano de obra que evita, en parte, que el campesino presione aún más sobre el excedente de mano de obra de las zonas urbanas, pero determina que tenga muy bajos niveles de vida. En el segundo sistema, de alta productividad, en donde desafortunadamente los ejidos concurren en forma minoritaria, el desplazamiento de la mano de obra ha sido en buena parte a la inversa; es decir, sectores de la clase media urbana se desplazan hacia las áreas más productivas del campo, lo cual implica una absorción muy pequeña de la mano de obra rural debido a la elevada mecanización agrícola. Esta dualidad de sistemas ha tenido una honda significación en el desarrollo económico y social de México. Raúl Prebich apunta una "solución económica en la nueva agricultura, solución social y política en el ejido, aun cuando no se haya podido superar todavía el precario nivel de vida de las masas." Sin embargo, la solución parece radicar en una elevación del producto por tierra ocupada y no por hombre; es decir, se trata de aumentar los rendimientos de las

dotaciones ejidales mediante técnicas, herramientas, abonos, insecticidas, etc., sin desplazar hombres; se trata, igualmente, de que sean precisamente los ejidos quienes trabajen las nuevas tierras de riego abiertas a la producción, mediante adecuados sistemas de organización colectiva; también se considera conveniente la revisión del régimen de propiedad de la tierra en algunos distritos de riego en explotación. De esta manera se lograría, relativamente a corto plazo, ocupar mano de obra, aumentar el producto y ampliar el mercado interno, todo lo cual permitiría alcanzar etapas superiores de desarrollo y, en consecuencia, un incremento en los niveles de vida de este sector agrícola que ha sido el menos favorecido por el adelanto económico.

El crecimiento de la fuerza de trabajo ha tenido distinta suerte según los sectores. Para la agricultura la tasa acumulativa anual de 1950 a 1965 ha sido de 2.05 por ciento, para la industria ha sido de 4.95 por ciento y para los servicios de 3.57 por ciento; esto es, la ocupación en la agricultura ha crecido menos que proporcionalmente a las actividades industriales y a los servicios. Este fenómeno positivo en la dinámica del desenvolvimiento que es expresión de la evolución industrial y del mejoramiento de los servicios, significa también que el desarrollo ha comprendido indudablemente a la agricultura, aunque en menor medida.

Ahora bien, ¿cómo se ha comportado la fuerza de trabajo para permitir estas tasas elevadas de crecimiento en la industria y los servicios? Es innegable que ha habido un desplazamiento de las áreas rurales a las áreas urbanas. La oferta de mano de obra no calificada se ha generado también, y en forma importante, en ciudades; sin embargo, la industria ha sido incapaz de absorber este incremento constante de la fuerza de trabajo. No obstante ser, junto con los servicios, el sector más dinámico de desarrollo, y a pesar de su considerable crecimiento, la industria no ha ocupado la totalidad de la mano de obra redundante en otras actividades.

Entre 1930 y 1960 la agricultura absorbió cerca del 40 por ciento del incremento del empleo, los servicios el 34 por ciento y la industria sólo el 25 por ciento, lo cual revela la incapacidad industrial en este aspecto, dada la estructura actual, de crecer con la rapidez que

exige el incremento demográfico.

El rubro de los servicios está integrado por la distribución de electricidad, los transportes, el gobierno, el comercio y los servicios diversos. Este sector ha ocupado en las últimas décadas volúmenes importantes de mano de obra gracias a la ampliación de la red carretera nacional, que ha provocado un desplazamiento de los movimientos de mercancías y personas del ferrocarril hacia el autotransporte; ha promovido, igualmente, un desarrollo acelerado de las comunicaciones aéreas y en general de todos los medios que integran el sistema vial del país. En la rama comercial se han modificado sensiblemente las técnicas y procedimientos de mercado, con lo que se ha elevado su productividad; sin embargo, esta actividad absorbe una gran cantidad de población que es en su mayoría intermediaria y que contribuye de manera fundamental a la elevación de los precios de los artículos de consumo; a la vez, conjuntamente con el renglón de otros servicios, es aquí en donde se acentúa el fenómeno de la subocupación, principalmente en las grandes concentraciones urbanas.

El sistema de bancos por su parte, que ocupa a un gran número de trabajadores, se ha expandido al ritmo de crecimiento del país y la fuerza de trabajo empleada no se considera excesiva.

El sector gobierno ha constituido tradicionalmente una importante fuente generadora de empleos: en nuestro país se da el fenómeno que se repite en casi todos los estados del mundo, esto es, existe una ocupación redundante y por lo tanto las actividades encomendadas a este sector bien podrían ser desarrolladas, quizás en forma más eficiente, por trabajadores que percibieran mayores ingresos y que contarán también con una mayor especialización. Desgraciadamente los servicios civiles de nuestro país han adolecido de una inadecuada planeación. La legislación que los norma es una de las más avanzadas del mundo y permite, a través del ISSSTE, no solamente la más amplia protección social, sino, lo que es también importante, una acción que eleva su status social. Este organismo también puede ser el conducto para que el Estado realice una relevante obra de capacitación y adiestramiento de los empleados públicos.

Si se analiza la situación de México respecto

al resto de América Latina, se observa que la ocupación industrial en nuestro país tiene el crecimiento más alto (4.7 por ciento), pero su producto por hombre ocupado es relativamente bajo. No obstante, la alta ocupación relativa de mano de obra ha fortalecido el mercado interno, lo cual ha permitido a su vez el fortalecimiento del desarrollo industrial. Este desarrollo no ha seguido un proceso armónico: existen industrias en donde se mantiene ociosa una buena proporción de bienes de capital; coexisten núcleos industriales con un alto grado de productividad, con eficiente organización e inversiones adecuadas por hombre ocupado, junto con otras que se aferran a mercados cautivos, con estructuras inadecuadas, con baja utilización de equipos o empleo de equipos obsoletos. Que cubren salarios bajos a sus trabajadores y que subsisten gracias a ciertas normas proteccionistas que deben desaparecer.

Uno de los factores decisivos de la ineficacia industrial es la propensión a la imitación, a la simple copia del procedimiento o la tecnología extranjera sin el menor esfuerzo por adaptarlos a la realidad del país. Esto produce que numerosas industrias utilicen procedimientos antieconómicos fuera de una realidad de mercado, del propio tamaño de la empresa y de los recursos disponibles. Ante el argumento de que ocupar mano de obra en el proceso productivo resulta costoso, cabría analizar si en ciertas industrias el desperdicio que se hace de los recursos de capital no eleva considerablemente los costos y trae aparejado, además, un desplazamiento de fuerza de trabajo. Es evidente que no debemos propiciar en todas las ramas y en todas las industrias una mayor ocupación de mano de obra: sería antieconómico y redundaría, a la postre, en una reducción del producto y en una elevación de precios; en consecuencia, es imprescindible un análisis casuístico de las industrias establecidas que demandan nuevos equipos. No se piensa, desde luego, que la industria del país deba convertirse en una gran concentración de artesanías, pero es indudable que las más recientes tecnologías no siempre son las más aplicables a una nación en desarrollo como es México; ejemplos de una ocupación adecuada los tenemos en Europa y Asia, en países socialistas y en países capitalistas. No es aplicando de una manera irracional los últimos avances de la tecnología a una industria

incipiente como se demuestra el progreso. El progreso es: hombres ocupados en actividades productivas bien remuneradas. Esto es el verdadero desarrollo.

Es incuestionable que deben obtenerse economías a gran escala en industrias integradas para competir en el mercado nacional e internacional o para sustentar industrias derivadas mediante precios razonables en las materias primas producidas por ellas. Pero junto con estas grandes industrias, que abarcan por supuesto ramas fundamentales, debemos incrementar las industrias manufactureras y fundamentalmente la de la construcción, que absorbe gran cantidad de mano de obra sin perjudicar la calidad de los productos obtenidos. Existen por una parte las obras públicas, que se construyen con el doble propósito de integrar la infraestructura necesaria para el desarrollo y ocupar mano de obra durante el proceso de construcción, pero es en las pequeñas obras (caminos rurales, bordos de protección, canales de riego, introducción de agua potable, electrificación rural, etc.) en donde se puede lograr la ocupación de una mayor cantidad de mano de obra, eso sin considerar los inmediatos beneficios que reciben las numerosas comunidades aisladas que se integran, mediante estas pequeñas obras, al sistema productivo y social del país. ¡Cuántas veces, por un proceso de "defasamiento" que en ocasiones es inevitable, una obra no se pone en operación porque faltan algunos elementos adicionales (alcantarillas en el caso de los caminos, canales de riego en el caso de las grandes presas, etc.) y esa obra que se ha construido rápidamente merced al empleo de maquinaria, permanece sin prestar servicios durante tiempo algunas veces considerable: es necesario analizar si el empleo indiscriminado de maquinaria en las grandes obras es siempre totalmente necesario!

¿No es más útil dar empleo a los campesinos de Tlaxcala, Ouerétaro, Zacatecas, Oaxaca, que a los obreros en Detroit que fabrican la maquinaria? ¿No es alarmante la gran cantidad de equipo ocioso que ha gravado nuestra balanza de pagos? ¿No estamos optando por importar más bienes de capital en lugar de utilizar mano de obra cuando los presupuestos del subdesarrollo son precisamente demanda de bienes de capital en cantidades prácticamente ilimitadas y oferta de mano de obra no

calificada en cantidades también prácticamente ilimitadas?

Una política de desarrollo industrial y agrícola que absorbera mano de obra no como un objetivo secundario sino como uno de sus objetivos básicos, tendería a aprovechar la mayor riqueza que tiene el país y, al mismo tiempo, a solucionar el mayor problema al que se enfrenta el desarrollo. Parece conveniente en algunas ramas industriales, establecer criterios que tiendan a limitar las inversiones cuando existan capacidades ociosas. En esta forma se podría trabajar varios turnos dando una mayor ocupación y se evitarían inversiones redundantes que podrían ser canalizadas a otros sectores industriales en los que el país demanda mayores inversiones.

Dentro de la estrategia del empleo como objetivo del desarrollo económico, la ocupación de recursos humanos plantea la necesidad imperiosa de adecuar todo el sistema educativo. Si una de las características de los países en desenvolvimiento es la demanda cada vez mayor de mano de obra calificada, no se puede desvincular del proceso de desarrollo el cambio y adaptación del sistema educativo.

La tarea de educar, de capacitar, de perfeccionar los conocimientos, no sólo corresponde al Estado. Necesitamos mejorar las técnicas agrícolas, enseñar a nuestros campesinos a hacer uso de los insecticidas y fertilizantes en sus propias parcelas, a usar el arado de hierro que les dé mejores rendimientos, a emplear semillas mejoradas, a desterrar procedimientos mágicos, y todo esto tiene que hacerse urgentemente porque nos está ganando la carrera el aumento de la población. No se trata de promover una educación teórica compleja a largo plazo entre los campesinos de México; a corto plazo hay que enseñarles técnicas de producción, métodos de trabajo que eleven inmediatamente el producto por unidad de tierra trabajada. También necesitaremos capacitar a los campesinos en el uso de maquinaria agrícola y de técnicas de riego por goteo y por aspersión cuando esto sea posible, pero habrá que dirigir y adecuar los diferentes métodos educativos a las características de explotación de la tierra sin hacer teoría, sino apegados a la realidad de la tierra que tratamos de hacer producir.

En la industria el problema se nos presenta también con carácter urgente. La industria no

puede absorber mano de obra no calificada, pero sí le es posible absorber mano de obra que puede desempeñar actividades más o menos complejas. La nueva Ley Federal del Trabajo establece la obligación de capacitar; los industriales han comprendido la necesidad de hacerlo: diversas industrias están capacitando ya a sus trabajadores, y las industrias nacionalizadas, Petróleos, Ferrocarriles, Electricidad, capacitan con programas intensivos y masivos a su personal para perfeccionar sus conocimientos. También aquí el instructor debe ir al trabajador: la instrucción debe hacerse en el taller, sobre el torno, en la planta; alejarnos por completo de la educación verbalista: lo que se necesita con urgencia es elevar la capacidad del trabajador a corto plazo en beneficio principalmente de él mismo. En la industria y los servicios se carece de personal que ocupe los mandos medios: nos hacen falta mayordomos, jefes de planta, jefes de taller, cabos de oficios, y se están sustituyendo en muchos casos con ingenieros, a pesar de que tampoco es abundante la mano de obra profesional. Esta situación origina un doble problema: menos oportunidades de ascender para el obrero, frustración y subocupación para el profesionista. En las industrias nacionalizadas se ha encontrado solución a gran parte de este problema. Creemos que es posible encontrarla también en la industria privada capacitando a los trabajadores y ascendiéndolos de acuerdo a sus derechos en los escalafones, con la adecuada y previa capacitación. También nos parece urgente resolver el problema de la demanda de profesionales y técnicos: para 1975 se requerirá de cerca de un millón de profesionistas en las distintas actividades productivas. Para ese año se tendrá que preparar una cuota anual de aproximadamente cien mil profesionales y técnicos para hacer frente a las necesidades del desarrollo. Por supuesto que este número de empleos podrá ocuparse con la afluencia de prácticos que mediante capacitación puedan desarrollar las labores no altamente calificadas. Consideramos que la reforma educativa forma parte de los cambios que requiere la estrategia del desarrollo para intensificar la política de empleo.

Se ha tratado de hacer frente de muchas maneras al complejo problema de la ocupación; sin embargo, aquí como en otros campos de la administración pública, se requiere de una

mayor coordinación. Ninguna agencia gubernamental atiende los problemas derivados del desarrollo económico en función de la ocupación de mano de obra; las acciones positivas logradas hasta ahora obedecen a decisiones gubernamentales aisladas, pero no a una acción coordinada del sector público. La administración pública mexicana tiene, entre otras, esta tarea importante: la coordinación de los esfuerzos de las distintas dependencias, de los sindicatos, de las organizaciones campesinas, de las federaciones de industriales que

participan en el desarrollo económico para lograr una mayor ocupación de la mano de obra. "La política de desarrollo -señala el Lic. Luis Echeverría- no puede dirigirse exclusivamente a estimular las inversiones para que aumenten las oportunidades de trabajo, que pueden serlo también de explotación." Procuraremos, entonces, mejores niveles de vida, o lo que es lo mismo, desarrollo económico con justicia social: ambos conceptos postulados básicos de la Revolución Mexicana.

# LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO

GUILLERMO HORI ROBAINA

Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, realizó los estudios de **Licenciado** en Administración de Empresas en la misma UNAM.- Ha hecho estudios de postgraduado en México y en el extranjero y en la actualidad es profesor de varias cátedras en la Universidad Nacional.- Es Consejero Suplente Gubernamental del Instituto Mexicano del Seguro Social, Oficial Mayor de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y desempeña el cargo de Presidente de la Academia Mexicana de Derecho del Trabajo y de la Previsión Social.

Para tener una idea del desarrollo de nuestro país, es necesario hacer un estudio comparativo desde dos puntos de vista: el histórico, que nos sirve para conocer si hemos avanzado o retrocedido, tomando en cuenta algunos aspectos, ya que sería imposible por lo breve del tiempo de esta exposición hacer una detallada y minuciosa comparación, considerando que tenemos que abordar las estadísticas, cosa que resultaría fatigosa y a juzgar innecesaria. El otro punto de vista sería el comparar a nuestro país con otros, para saber nuestra posición y si efectivamente progresamos o estamos ante un espejismo, o en realidad no hay tal desarrollo.

Al hacer el análisis histórico, nos encontramos que en los siglos XVIII y XIX campeaba una filosofía individualista y un liberalismo económico que permitía la explotación del hombre por el hombre, en el cual se invirtieron los valores, ya que se le daba preferencia a la maquinaria frente al hombre, cometiéndose una serie de atropellos que culminaron con una reacción frente a tales problemas, y dieron origen posteriormente a la regulación jurídica de las relaciones obrero-patronales.

En el siglo XIX, nuestro país confrontó problemas muy serios, entre ellos la guerra de Independencia, las continuas luchas internas, la intervención americana, el segundo imperio y para rematar los últimos veinte años, el Porfiriato,

Los problemas a que se enfrentó nuestro país en el siglo pasado, más bien fueron de tipo político y muy esporádicamente de tipo laboral, considerando que estábamos prácticamente sin industrias y que la industria era la minería. A finales de siglo aparece la textil, la ferrocarrilera y otras.

Es necesario hacer referencia a datos estadísticos que nos informan sobre la población de nuestro país, para tener una idea de los problemas y las soluciones que se le fueron dando. Ejemplo de ello es la educación, que se reducía a un número muy bajo de escuelas a las que solamente gente bien acomodada o que vivía en las ciudades tenía acceso; la población de estudiantes en la Universidad era muy limitada y esto redundaba en perjuicio del progreso nacional.

La población de nuestro país en el año de 1910 ascendía a 15. 160,369; en la actualidad,

con el último censo de febrero de 1970, asciende a 48.313,438. En el año de 1907 asistían a las escuelas secundarias y preparatorias del país, 5,782 alumnos en tanto que en el año de 1970, asisten cerca de 690,000 alumnos. En las universidades, asistían en 1907 5,370 alumnos, en la actualidad contando además de las universidades a los institutos politécnicos, asciende a 390,000.

En relación con el resto de los países del mundo teníamos una situación precaria y difícil; siempre envueltos en guerras civiles y en otras ocasiones en guerra contra invasores, provocamos con ello un desajuste en el panorama económico y social; sin embargo, esto pasó inadvertido debido a que las comunicaciones eran sumamente atrasadas y lentas, y la situación en el resto del mundo era difícil, lo que originó que el desarrollo de México fuese lento al igual que sucedía en muchos otros países.

A principios del siglo se marcó un movimiento de inconformidad que abarca el aspecto político y económico; éste último se reflejó en los sucesos de Cananea y Río Blanco, en donde los trabajadores iniciaron una etapa de franca rebeldía contra el sistema establecido.

Desde el inicio de la Revolución Mexicana hasta el final del movimiento armado, encontramos que las aspiraciones fueron: la del campesino, obtener tierras para trabajar; la del obrero, conquistar mejores condiciones y oportunidades de trabajo; para el pueblo en general, el sufragio efectivo y la no reelección. Durante este período encontramos que los anhelos de todos se cristalizan y se hacen efectivos a través de la Constitución Política expedida el 5 de febrero de 1917, que sirve de marco a todas nuestras instituciones, y es precisamente a través de esta carta fundamental con lo que cobra vida lo anhelado por los grupos revolucionarios. Para el campesino el artículo 27 y para el obrero el artículo 123. Nuestra carta magna, contiene los principios que rigen los ordenamientos jurídicos que de ella emanan; ejemplo: Código Agrario, Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social, legislación fiscal, etc.

Casi once años duró nuestro movimiento armado; en él perdieron la vida más de un millón de hombres y mujeres. En esta etapa se vio frenada la industrialización y el desarrollo económico por razones obvias. Hasta los años

treinta vivimos un período de convulsiones políticas, en que fuimos logrando la paz y el progreso precisamente a través de hechos históricos, económicos y políticos como la expropiación petrolera de 18 de marzo de 1938, con la que se inicia una tónica política económica especial. Siete años antes se había promulgado la Ley Federal del Trabajo. Estos dos acontecimientos marcan un nuevo rumbo en el destino de México.

El marco jurídico para iniciar en forma decisiva el progreso nacional, fue la expedición de la Ley Federal del Trabajo de 1931, en la que se cambian en forma radical los derroteros de nuestra vida, encausándola por una política social que ejerce una influencia especial e importante en nuestro desarrollo. Viene a complementar este marco jurídico la Ley del Seguro Social, la del Impuesto Sobre la Renta, la de Ingresos Mercantiles, que hacen posible el desarrollo.

La política de los gobiernos emanados de la Revolución, ha sido siempre la de lograr la justicia social para todos los mexicanos; no podemos hablar de desarrollo nacional, si sólo hablamos de la industria y olvidándonos de lo más importante: los trabajadores. No debemos deslumbrarnos con la falsa idea de que tenemos que industrializarnos no importando el sacrificio que se tenga que hacer: es preferible la industrialización planificada, la que respeta las leyes laborales y cumple con todos nuestros ordenamientos jurídicos, que aquella que viene a pedir privilegios y a no cumplir con el salario mínimo, la participación de utilidades, la jornada máxima de trabajo; con las normas protectoras contra los riesgos profesionales, etc.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 tuvo su vigencia aproximada de cuarenta años, tiempo en que México logró pasos sólidos y firmes en su desarrollo al amparo de las leyes ya mencionadas.

Cabe aquí hacer un paréntesis, para mencionar que nuestro país ha sido desde hace aproximadamente cuarenta años un lugar tranquilo y próspero, a pesar de los problemas graves de tipo internacional que se han sucedido, como la Segunda Guerra Mundial, la crisis económica de la post-guerra, las diversas y complicadas situaciones bélicas de múltiples países, las convulsiones políticas y sociales en América, África y Asia.

Muchas gentes piensan que esto se debe a

que tenemos mucha suerte, yo en lo personal pienso que se debe a que los gobiernos revolucionarios han cuidado su legislación, su marco jurídico, procurando siempre la justicia social; en cambio encontramos que otros países sufren desajustes fuertes que ponen en peligro su estabilidad económica y política, debido a que su legislación no responde a las necesidades del pueblo, en particular de los trabajadores, sucediéndose frecuentemente huelgas que afectan a miles de trabajadores y en ocasiones que paralizan a todo un país.

Ahora bien, hemos hecho un análisis de la ley laboral considerándola dentro de un todo en su orden jurídico, pero también la analizaremos en lo particular, para conocer en forma más o menos detallada cuales instituciones vienen a promover el desarrollo nacional. En primer lugar, y en forma preponderante, tocaré el tema relacionado con las casas habitación a que está obligado el patrón de proporcionar a sus trabajadores, De acuerdo con el capítulo III, título IV de la Ley, en sus artículos 136 y siguientes, el patrón está obligado a proporcionar habitaciones a sus trabajadores, siempre y cuando su empresa se encuentre ubicada fuera de la población; en las situadas dentro de la población con un número mayor de cien trabajadores la obligación persiste siempre que éstos sean de planta y con una antigüedad de un año por lo menos. Esta prestación la ha venido proporcionando desde hace muchos años la industria petrolera, la eléctrica y otras muchas, con magníficos resultados que entre otros son: mayor arraigo de los trabajadores en la empresa, factor de armonía en las relaciones obrero-patronales, baja muchísimo el problema de puntualidad y asistencia en los centros de trabajo, etc.

Cuando se **inicie** la vigencia de este derecho en favor de los trabajadores, de acuerdo con el artículo 143, se pondrá en marcha un programa muy vasto con repercusiones amplísimas en el desarrollo de nuestro país, pues sabemos de sobra que la industria de la construcción es por excelencia generadora de riqueza y fuente de trabajo para miles de mexicanos; por otra parte la gran cantidad de industrias que se benefician dentro de la industria de la construcción, es muy grande, ya que se crea una cadena de repercusiones insospechadas.

Sabemos por lo demás, que la industria de la construcción es el barómetro para conocer la

situación económica de un país: si falta ésta, la economía se reduce en gran parte; por tal motivo, pensamos que al participar los patrones dentro del programa' de dar casa habitación a sus trabajadores impulsaremos nuestro desarrollo en forma firme y decidida.

Quiero repetir las sabias palabras de un académico de número de la Academia Mexicana de Derecho del Trabajo, el señor licenciado don José Campillo Sainz: "el problema de las casas habitación es de todos los mexicanos, los patrones tienen la obligación legal y moral de participar con objeto de resolverlo, no es posible soslayar dicho problema por más tiempo, tomando en consideración la situación precaria e insalubre en que viven millones de mexicanos."

En el título IV, capítulo 1, en el artículo 132, en su fracción XV de la Ley, encontramos un motivo más que vendrá a propiciar el desarrollo; hablamos de la obligación del patrón de organizar en forma permanente o periódica, cursos y estudios de capacitación profesional o adiestramiento. Conocemos perfectamente el problema que tiene actualmente la industria por la falta de personal en todos los niveles, debidamente capacitado o adiestrado según su situación; este grave problema reduce las posibilidades de los industriales y los hace perder muchísimos millones de pesos al año, lo cual trae consigo una cadena de problemas, como son los riesgos profesionales, la producción defectuosa, la rotación de personal desmedida, etc.

Al hablar de pérdidas sólo haré mención de uno de los problemas enunciados, que es el de los riesgos profesionales que representa cerca de quince mil millones de pesos al año, cifra monstruosa que merma en forma tremenda a la empresa y que origina trastornos graves en el seno de la familia mexicana. Es imperativo buscarle una solución correcta al problema; la solución inmediata sólo se puede ver a través de la capacitación y adiestramiento de nuestros trabajadores.

Un ejemplo de los beneficios que pueden obtenerse con el adiestramiento y la capacitación, lo encontramos en la industria química, que invierte más de mil quinientos millones de pesos al año en los programas de adiestramiento y capacitación, logrando algo verdaderamente interesante. Muchas empresas han experimentado estos sistemas en jóvenes

campesinos y han logrado magníficos resultados; han integrado a la industria química como trabajadores de primera categoría a jóvenes que jamás habían tenido experiencia ni entrenamiento en esta rama industrial.

El avance de la tecnología en la industria es sorprendente: día a día se conocen nuevos inventos en maquinaria que dejan sorprendido al industrial, que tiene la necesidad inminente de adiestrar a sus trabajadores y de capacitar sus cuadros directivos para adecuarlos a los avances de la ciencia. Hacemos hincapié en que el adiestramiento y la capacitación no deben repercutir en los costos de producción, sino que debe de considerársele como una inversión a largo plazo que sin lugar a dudas proporcionará frutos a los empresarios. Entre más alto sea el adiestramiento y la capacitación, mayores beneficios se obtendrán: podremos conquistar no sólo el mercado nacional, sino competir y tomar mercados extranjeros con productos de mayor calidad y de menor costo; pero esto sólo se puede lograr con un programa bien planeado desde su inicio hasta su final con personal técnico, adecuado y especializado para alcanzar esta meta.

Respecto a la política de salarios, que se desprende del título III, capítulo V, de la Ley, en sus artículos 82 y siguientes, debemos entender que un trabajador mal pagado será un mal trabajador. Si queremos buenos trabajadores debemos de pensar en una buena política de salarios, que necesariamente repercutirá en beneficio no sólo del trabajador sino también de la empresa en forma directa o indirecta. En forma directa: el trabajador estará dispuesto a colaborar en forma amplia y decidida con el empresario, ya que no tendrá problemas económicos; su reacción será favorable para cualquier sistema de trabajo que se establezca, su productividad será más elevada y, conjugando esto en una buena política de personal, se obtendrán óptimos rendimientos. En forma indirecta, porque ese trabajador bien pagado será un consumidor, generando con ello un movimiento económico que como un bumerang regresará a la empresa los beneficios. Un trabajador mal pagado puede consumir exclusivamente alimentos y ropa haciendo que el mercado de consumo sea muy raquítico; si queremos que exista gran consumo de aparatos eléctricos, como refrigeradores, lavadoras, radios, televisores, etc., necesitamos

consumidores y esos son los trabajadores con buenos ingresos. Esto fue ampliamente comprobado por Henry Ford al modificar la política de salarios de su empresa: si quería vender más automóviles, tenía que promover a sus consumidores, y ¿cómo mejor que sus trabajadores? De ese modo se inició una cadena que le dio magníficos resultados.

El presidente Adolfo López Mateas, reformó la Ley Federal del Trabajo de 1931 al reglamentar la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, dando nueva oportunidad al sector patronal de buscar buenas relaciones con sus trabajadores, ya que la participación de utilidades es un puente para unir y acortar las relaciones obrero-patronales; desgraciadamente muchos patrones no lo entienden así, y buscaron la forma de evadir esa **oportunidad** provocando una gran inconformidad en el sector obrero; convirtieron así, en un foco de malestar lo que pudo haber sido una brillante oportunidad de mejorar las relaciones obrero-patronales.

En la nueva Ley Federal del Trabajo se buscó la forma de proteger a los trabajadores en contra de las maniobras que se han venido utilizando para no cumplir con la participación de utilidades, agregando una causa más de huelga que es la de exigir el cumplimiento de las disposiciones legales sobre participación de utilidades de acuerdo con el artículo 450 fracción V.

A través del Departamento de Turismo el gobierno federal ha iniciado una campaña para fomentar el turismo nacional en el interior de la república, ofreciendo precios sumamente bajos para dar oportunidad a los trabajadores de que puedan disfrutar este gran beneficio y a la vez fomentar el desarrollo de la industria turística que ha venido a ser un renglón muy importante para el progreso nacional.

La nueva Ley Federal del Trabajo en su título III capítulo IV, en el artículo 76 y siguientes, busca la forma adecuada en que los trabajadores puedan disfrutar de sus vacaciones y determina en su artículo 80 que se les deberá cubrir una prima no menor de un 25 por ciento sobre los salarios que les correspondan durante el período de vacaciones. El descanso que deben de disfrutar los trabajadores en sus vacaciones tiene un propósito doble: que el trabajador recupere sus energías por el desgaste de un año de trabajo, que la recuperación sea mental y física y, por otra parte, que pueda disfrutarlas en compañía de su familia, ya sea practicando algún deporte o cultivándose en los museos, bibliotecas, zonas arqueológicas, sitios históricos etc.

Podríamos continuar con el estudio de los diferentes capítulos de la Ley para comprobar que es un instrumento de desarrollo, que sin lugar a dudas servirá de marco jurídico para el progreso nacional, debiendo entenderse nuestro ordenamiento como parte de la justicia social, que se complementa con la Ley del Seguro Social, con la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la Ley de Ingresos Mercantiles, el Código Agrario, etc.

Tenemos fe en que continuará el desarrollo de nuestro país como ha venido sucediendo desde hace aproximadamente cuarenta años, tomando en consideración al ser humano, protegiéndolo con una legislación adecuada para que su dignidad se respete, ofreciéndole la oportunidad para desarrollarse en un campo de tranquilidad y de paz. La sociedad y el Estado tienen la obligación de proporcionarle trabajo, de cuidar que las condiciones del mismo se realicen de acuerdo con normas que vigilen por su seguridad y su salud.

# MODERNIZACION DE LA INDUSTRIA SIN DESEMPLEO

## SAMUEL TERRAZAS ZÓZAYA

Su amplia labor se ha desarrollado fundamentalmente al servicio del sindicalismo petrolero mexicano: ha sido Secretario de Educación y Previsión Social de la Sección 30 del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la **República Mexicana**, en Poza Rica, Ver., Tesorero de la Sociedad Cooperativa de Consumo y Presidente del Frente de Resistencia y Unidad Sindical de la misma Sección.- Actualmente es Secretario General del S.T.p.R M. y Senador de la República en la XLVIII Legislatura.

Es frecuente que los sindicatos obreros y las organizaciones de trabajadores en general se enfrenten a los problemas que representa la desocupación de la mano de obra como consecuencia de la modernización de las instalaciones industriales y de los cambios de procedimientos de trabajo. Este es un fenómeno universal que afecta tanto a los países desarrollados como a los que están en vías de desarrollo. En nuestro país esta situación ha creado conflictos que tienen consecuencias desfavorables en los intereses de los trabajadores y de la colectividad en general.

Se trata de una vieja preocupación que nació ya con perfiles definidos durante la Revolución Industrial y que alarmó en su tiempo a los estudiosos de la economía política. El proceso histórico de los pueblos ha demostrado que si bien es cierto que la introducción de maquinaria y los cambios de procedimientos de trabajo afectan sensiblemente a grupos considerables de trabajadores reduciendo ya un eliminando totalmente su fuente de ingresos, también lo es que, observando el fenómeno como un todo dentro de una estructura política y económica, estas medidas y el creciente desarrollo demográfico provocan el establecimiento de más y mejores fuentes de trabajo. El encadenamiento del proceso industrial genera necesidades, para la satisfacción de las cuales se requiere incrementar la prestación de servicios y la producción de bienes. El resultado final es la creación de nuevas industrias que superan en número a las eliminadas. Es natural, entonces, que en este proceso las nuevas industrias aparezcan con características tales que exijan una mayor especialización por parte del trabajador.

Todas las organizaciones obreras tienen como declaración de principios implícita o explícitamente el oponerse y combatir la reducción de personal y de salarios, lo cual debe seguirse sosteniendo mientras subsista en los patronos el espíritu utilitario y mercantilista que los impulsa a considerar el trabajo como una mercancía y procurar del trabajador su máximo esfuerzo con el mínimo pago y prestaciones sociales; y hasta que no exista entre ambos factores un verdadero y bien intencionado entendimiento.

Por otra parte, las organizaciones obreras actúan dentro de un marco jurídico al que no

pueden ni deben sustraerse. La Ley Federal del Trabajo en su artículo 439 dice textualmente: "Cuando se trate de la implantación de maquinaria o de procedimientos de trabajo nuevos, que traigan como consecuencia la reducción de personal, a falta de convenio, el patrón deberá obtener la autorización de la Junta de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 782 y siguientes. Los trabajadores reajustados tendrán derecho a una indemnización de cuatro meses de salario, más 20 días por cada año de servicios prestados o la cantidad estipulada en los contratos colectivos de trabajo si fuese mayor y a la prima de antigüedad a la que se refiere el artículo 162".

Esto quiere decir que nuestra legislación previene con toda claridad el hecho de la reducción de trabajadores con motivo de la innovación tecnológica.

Con estos antecedentes, el planteamiento del problema al cual pretendemos apuntar alguna solución, se puede establecer en los siguientes términos: por una parte, sostenemos que uno de los aspectos principales de la lucha obrera debe seguir orientado hacia la oposición de reducir el personal obrero en las empresas y sus establecimientos; por otra, reconocemos que es nuestro deber tomar una conducta que vaya de acuerdo con las leyes laborales que nos rigen, las que, como ya se dijo, prevén la reducción de personal cuando se trata de la implantación de maquinaria o de procedimientos de trabajo nuevos. Creemos posible la modernización de las industrias en México sin originar desempleo.

Algunos contratos colectivos de trabajo se refieren de manera muy precisa a esta materia. Para referirnos al que mejor conocemos, examinaremos las conquistas que ha obtenido el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, a través de las múltiples revisiones de su contrato colectivo, particularmente sobre el tema que nos ocupa, para de aquí derivar las soluciones de aplicación general que creemos viables.

Se tiene convenido que Petróleos Mexicanos no podrá reducir puestos ni suprimir departamentos sin comprobar previa y plenamente al sindicato que ha disminuido o se ha agotado la materia de trabajo que dio lugar a emplear a los trabajadores. Si esto puede ser comprobado, antes de separar del servicio a cualquier trabajador, el patrón lo reacomodará

previo acuerdo con el sindicato, o podrá convenir su jubilación en condiciones especiales. Asimismo, se podrán tomar acuerdos para la realización de movimientos mediante las indemnizaciones que correspondan por la reducción de salario y en el caso de no existir acuerdo para la reducción o supresión de plazas entre patrón y sindicato y esto es concedido por las autoridades competentes, quedarán separados del servicio en primer término los trabajadores no sindicalizados cualquiera que sea la categoría que ostenten.

Por otra parte, se tiene integrada una comisión mixta con representantes de los obreros y del patrón con amplias facultades para determinar e identificar plenamente a los trabajadores disponibles que resulten de la modernización de las instalaciones y para establecer la forma más conveniente para su reacomodo.

En materia de capacitación al personal obrero, el propio contrato colectivo indica la obligación que tiene la empresa de impartirla, proporcionando los instructores y el material didáctico necesarios para una enseñanza teórica y práctica en todas las actividades de la industria con miras a perfeccionar los conocimientos teóricos y las habilidades prácticas de los trabajadores. Este adiestramiento se imparte dentro de la jornada de trabajo en los casos en que la capacitación tenga por objeto perfeccionar sus conocimientos y habilidades en el desempeño del puesto del cual es titular, y fuera de la jornada cuando la capacitación lleva como fin aprender el puesto inmediato superior; en este último caso, la empresa cubre al trabajador el 50 por ciento del tiempo de asistencia a los cursos como si estuviera trabajando.

La conjugación de estas conquistas obreras ha permitido a Petróleos Mexicanos, sin provocar el desempleo de su personal de planta, la modernización de sus instalaciones, la supresión y reducción de centros de trabajo cuya operación resultaba incosteable y los cambios tecnológicos y administrativos que le ha impuesto el avance industrial.

Para citar un ejemplo reciente, nos referiremos al problema que Petróleos Mexicanos y el sindicato confrontaron cuando se tuvo que declarar la disponibilidad de un numeroso grupo de trabajadores en la terminal marítima de Nanchital, centro de trabajo éste,

cuyas actividades (almacenamiento de materiales, talleres generales y navieros) habían sido indispensables en otra etapa de la industria. El progreso de esta terminal, sin embargo, había determinado paulatinamente la disminución considerable de trabajo y se planteaba ya seriamente la necesidad de prescindir de un número importante de trabajadores. Por otra parte, muy cerca de dicha terminal se estableció el complejo industrial de Pajaritos, para cuya operación se requería contar con el personal necesario. Se convino con la empresa en la capacitación del personal disponible cuyos conocimientos y habilidades, en la mayoría de los casos, no tenía nada en común con los requeridos para la operación de instalaciones petroquímicas. Después de desarrollar un programa intenso de adiestramiento, se les ubicó en las nuevas plantas. El resultado fue altamente satisfactorio ya que no se tiene noticia de problemas derivados de la calidad de la mano de obra que labora en estas instalaciones. De este modo se dio ocupación productiva a un importante grupo de trabajadores petroleros que en virtud de las conquistas a que nos hemos referido, tienen el derecho de continuar prestando servicios a la industria cuando disminuya o desaparezca la materia de trabajo, mediante el procedimiento de ser declarados disponibles y reacomodados en nuevos centros de trabajo y unidades de la industria en expansión; así, el trabajador que se encuentra en esta situación, en lugar de recibir, en los términos de la ley que corresponda, el pago de una indemnización por separación del servicio, tiene garantizada la permanencia en el trabajo en una industria que a partir de su nacionalización se encuentra en permanente crecimiento.

Esta forma de proceder es práctica diaria en todo el sistema petrolero y lo mismo se viene aplicando cuando la disponibilidad de trabajadores es consecuencia de la disminución sensible de la materia de trabajo como cuando se requiere la dotación de mano de obra altamente especializada para las nuevas instalaciones industriales y cuando la aplicación de la política empresarial obliga a la implantación de nuevos métodos y procedimientos de trabajo. Se puede decir que ha sido posible la modernización de la industria petrolera sin generar desempleo de su personal de planta y sin conflictos obrero-patronales.

Este mecanismo que viene funcionando satisfactoriamente, no sólo representa una conquista de los trabajadores frente a la empresa, también ha requerido la comprensión de las diferentes secciones que integran el sindicato petrolero. Generalmente los trabajadores disponibles disminuyen su membresía y al ser recomodados en secciones diferentes, constituyen para éstas una limitación en sus oportunidades para proponer trabajadores de nuevo ingreso, facultad reservada exclusivamente a dichas secciones. A pesar de ello se han entendido las ventajas que tiene esta forma de proceder puesto que asegura la permanencia de los trabajadores de planta en la industria y la utilización de sus conocimientos y habilidades adquiridas a través de los años.

La experiencia descrita nos permite afirmar que es posible y benéfico para los trabajadores y para el país, el establecimiento, a nivel nacional, de un mecanismo semejante al apuntado. Se cuenta con los principales elementos formales para ello.

La nueva Ley Federal del Trabajo que entró en vigor a partir del 10. de mayo, se ha ocupado en forma particularmente importante de la capacitación obrera al imponer a los patronos la obligación de organizar cursos para el adiestramiento de los trabajadores; a la vez reglamenta con toda precisión la forma en que éstos pueden ejercer sus derechos de preferencia y ascensos a las vacantes definitivas que se produzcan en las industrias.

Son las organizaciones obreras las depositarias del derecho de proponer al personal sindicalizado cuando éste es requerido por el patrón según sus necesidades de mano de obra; por supuesto, acatando las disposiciones sobre la materia contenidas en los contratos colectivos y en la Ley Federal del Trabajo. También contamos con federaciones y confederaciones de trabajadores, bien constituidas y fuertes.

El país se encuentra desde hace muchos años con un ritmo de desarrollo permanente que ha permitido llegar a la etapa de industrialización en que vivimos y las predicciones aseguran que continuará el avance no sólo en la creación de nuevas fuentes de trabajo, sino en la modernización de las actuales.

Los instrumentos jurídicos que hemos mencionado, las condiciones de desarrollo del

país y la estructura que guardan las organizaciones obreras pueden permur el establecimiento de un procedimiento semejante al que ya funciona en el sindicato petrolero para resolver los problemas que se presentan con la modernización de las industrias. Con base en esto, apuntaremos otra medida para evitar la pérdida del empleo por cualesquiera de las causas anotadas, medida que, desde luego estamos seguros, sólo podría aplicarse en un futuro lejano y una vez que se modificaran los principios de asociación y los estatutos de las federaciones y confederaciones de trabajadores.

Antes de concretar dicha medida y con el fin de aclararla, explicaremos como operan sobre el particular las diversas secciones, el comité ejecutivo general y las diferentes representaciones nacionales del sindicato petrolero: las secciones son autónomas en su régimen interno, aunque supeditadas al pacto general de la constitución del sindicato, a la fiel observancia de los estatutos generales y de los ordenamientos que, ajustados a la ley interna, dictan las autoridades competentes, como son convenciones, comité ejecutivo general, etc. Cuando en un centro de trabajo se presenta el problema de extinción de materia de trabajo, que trae como consecuencia la declaración de disponibilidad de uno o de varios trabajadores, una comisión mixta de reacomodo, con carácter nacional, con representaciones de la empresa y del sindicato, una vez que comprueba la realidad del agotamiento de la materia de trabajo, reacomoda a los disponibles, en el propio centro de trabajo o dentro de la jurisdicción de cualquier otra sección en que, por necesidades de la industria, se crean nuevos puestos de la misma especialidad que los desaparecidos. Así, juzgamos que, por ejemplo, la Confederación de Trabajadores de México, una vez adaptados a propósito sus estatutos, con la conformidad de todos los organismos que la integran, podría buscar el acomodo en otras empresas de la misma rama industrial, a los reajustados por falta de materia de trabajo o por modernización.

No desconocemos que existen muchos obstáculos por salvar para la cristalización de esta idea pero creemos que todos ellos podrán superarse porque tenemos en México una sólida conciencia y unidad de la clase trabajadora.

No hay bien máspreciado para el trabajador que su empleo, en cuanto constituye una

seguridad económica para su sostenimiento y el de los suyos. Por altas que sean las indemnizaciones que pueda recibir como consecuencia de los reajustes de personal derivados de la modernización de las instalaciones industriales, no compensan todos

los conflictos que le acarrea su desocupación. Vale la pena, pues, examinar la idea que ahora exponemos o cualquier otra que persiga el fin de garantizar al obrero el seguir perteneciendo a la fuerza de trabajo que contribuye al engrandecimiento de México.

# EL CONTRATO COLECTIVO COMO INSTRUMENTO DE ADMINISTRACION DE PERSONAL

osean REYES RETANA

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.- En 1960 representó a nuestro país en la Sexta Reunión del Petróleo, celebrada en Ginebra, Suiza, y convocada por la Oficina Internacional del Trabajo; en 1968 concurreó al Seminario de Capacitación celebrado en Brasil y convocado igualmente por la DIT,- En Petróleos Mexicanos ha desempeñado una extensa y valiosa labor en el Departamento Jurídico y, en la actualidad, a la cabeza de la Sub-Gerencia de Personal.

En el artículo 123 de la Constitución política de la República Mexicana, promulgada el 5 de febrero de 1917, se sentaron las bases de la legislación del trabajo. En la fracción XVI de este artículo se reconocía el derecho de los obreros para coligarse en defensa de sus intereses formando sindicatos o asociaciones profesionales; esto estimuló el desarrollo del movimiento sindical y como consecuencia la negociación colectiva de trabajo, cuyos primeros antecedentes en México se encuentran en los reglamentos para la industria textil y en los convenios ferrocarrileros de la época porfirista, en la Tarifa Mínima Uniforme para la Industria Textil de 1912, en las leyes veracruzanas de Agustín Millán y Cándido Aguilar, en la legislación laboral promulgada por Salvador Alvarado en Yucatán y en el Proyecto Zubarán para una legislación de **trabajo durante el movimiento** constitucionalista de don Venustiano Carranza.

De 1917 a 1931 se desarrollaron, en la práctica, el movimiento sindical y los pactos colectivos de trabajo, cuyas bases quedaron reglamentadas en la Ley Federal del Trabajo expedida el 18 de agosto de 1931. Ello, de mayo de este año de 1970 acaba de implantarse un nuevo código laboral que mejora los derechos obreros y generaliza para la masa proletaria parte de las conquistas logradas por los grandes sindicatos a través de la contratación colectiva de trabajo o por medio de las resoluciones de las autoridades administrativas y judiciales de la rama del trabajo. La nueva Ley conserva, en sus aspectos fundamentales, el contrato colectivo de trabajo tal como está estructurado en la ley abrogada, lo que demuestra el acierto con el que se trató esta institución desde 1931, bajo la influencia de nuestra realidad.

Para dar una idea mejor de la importante función que desempeña esta institución en nuestra época, conviene hacer una breve referencia a algunos de los grandes cambios que se han operado con el transcurso del tiempo en nuestro país, ya que en la década de los setentas la vida social, económica y política de México es muy diferente a la del primer tercio del siglo.

Entre 1900 y 1930, el incremento demográfico fue pequeño, pues de una población total de 13.600,000 habitantes que existía en la primera de dichas fechas, aumentó, en la segunda, a la cifra de 16.550,000. lo cual

tiene su explicación, seguramente, en los grandes trastornos que en este aspecto y de momento trajo la Revolución Mexicana. En cambio, hacia 1960 había 34.627,000 habitantes, y las estimaciones del último censo arrojan una cifra cercana a los 50.000,000.

Hacia principios del siglo, la población rural representaba el 82 por ciento de la total, mientras que la población urbana era el 18 por ciento. En 1960, las cifras correspondientes al sector rural y al urbano representaban el 60 y el 40 por ciento del total, respectivamente. La población sindicalizada en 1930 era de 293,857 trabajadores; en 1970 sobrepasa la cifra de 2.500,000.

Las cifras anteriores nos hablan del desarrollo demográfico y especialmente del cambio de la composición de la población mexicana, cuya base es, por supuesto, la transformación de una economía casi exclusivamente agraria y de explotación de recursos naturales, hacia otra que va **progresando** en el camino de la industrialización.

La parte que correspondió al sector industrial en 1910 en el producto nacional bruto fue del 20 por ciento del total, mientras que en 1960 dicha parte era del 36.1 por ciento, lo que nuevamente nos muestra el crecimiento industrial de México.

Esta transformación económica obedece **fundamentalmente** a las reformas socioeconómicas de la Revolución Mexicana, que pueden resumirse en cuatro puntos básicos:

1. Reforma del régimen de tenencia de la tierra. En el artículo 27 de la Constitución política de 1917 se plasmó la Reforma Agraria, cuya finalidad fue restituir o dotar de tierras a las comunidades agrarias para que las explotaran en la forma colectiva del ejido con el disfrute individual de la posesión, condicionada al trabajo efectivo de la tierra que pertenece a la comunidad, sin que pueda enajenarse. Los otros dos aspectos fundamentales de la Reforma Agraria consistieron en la supresión legal del latifundio, que a veces ha amenazado resurgir en formas ocultas, y la consagración de la pequeña propiedad, que, al lado de la ejidal, se proyectó como la solución a los problemas económicos y sociales del campesino. A pesar de los inmensos obstáculos con que ha tropezado la Reforma Agraria, que aún no puede consumarse

totalmente, es evidente que constituye el gran fondo que hizo posible los demás cambios económicos del país, y que ha incorporado como consumidores a grandes núcleos del sector campesino, sin que desconozcamos que hay una parte muy importante aún desprovista de oportunidades.

2. Nacionalización de los recursos naturales básicos. El mismo artículo 27 de la Constitución, fecundo en todos los órdenes, atribuye a la nación la propiedad originaria de las tierras yaguas comprendidas dentro de los límites de su territorio, con la facultad de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada como una función social que tiene su fuente en la propiedad nacional. La nación conserva la propiedad de los mares territoriales, aguas marinas interiores, lagunas, esteros, lagos, ríos y manantiales, y tiene el dominio directo de los recursos naturales de la plataforma continental, los zócalos submarinos y todos los minerales y depósitos del subsuelo, entre ellos el petróleo, cuya explotación lleva a cabo directamente. En la actualidad también ha asumido la responsabilidad de la industria eléctrica. La prolongada lucha por hacer efectivo el régimen de nacionalización del petróleo duró desde 1917 hasta 1938, en que culminó con la expropiación de los bienes de las compañías petroleras, y tuvo aún ciertas derivaciones hasta que en 1958 se prohibieron las concesiones y los contratos para la explotación del petróleo. La recuperación de la riqueza petrolera y la capacidad técnica y administrativa que ha demostrado el Estado en el manejo de este recurso natural, han hecho de esta industria un factor importante para el desarrollo económico de la nación.

El control de la nación sobre la electricidad y el desarrollo de un programa de electrificación se planeó en la Ley de la Comisión Federal de Electricidad de 15 de abril de 1937. Este programa pudo acelerarse cuando en 1960 se adquirieron los bienes de las compañías eléctricas por parte del gobierno de México y se reformó el artículo 27 de la Constitución para incluir la electricidad entre las actividades reservadas a la nación.

3. Leyes de protección a los obreros. Ya hablamos de las bases de la legislación obrera

establecidas en el artículo 123 de la Constitución de 1917, las cuales tuvieron una primera época de aplicación por parte de los estados a través de disposiciones locales, o mediante las prácticas, usos y costumbres industriales y los precedentes de las autoridades administrativas y judiciales del trabajo. A partir de la Ley de 1931, quedó uniforme el régimen jurídico de las relaciones del trabajo en toda la República en sus bases mínimas.

Los empleados al servicio del Estado, que constituyen el otro gran sector de los trabajadores, obtuvieron en 1938 una ley protectora conocida como el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado, que se transformó en Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en diciembre de 1963; en esta época se reformó el artículo 123 constitucional para insertar en él las bases de la legislación de los empleados públicos. El régimen de seguridad social es el otro factor fundamental de las leyes protectoras de los trabajadores mexicanos. Su base fue la Ley del Seguro Social de 1943, conforme a la cual se fundó el Instituto Mexicano del Seguro Social, que ha tenido un prodigioso desenvolvimiento. En el campo de los servidores del Estado, la antigua Dirección de Pensiones Civiles de Retiro, surgida de las cajas de ahorro, se transformó en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado con el objeto de extender el régimen de protección social a este importante núcleo de nuestra población.

Son conocidos los beneficios de la nueva Ley Federal del Trabajo vigente a partir del 10 de mayo de este año; a través de ella se han ampliado las prestaciones mínimas que corresponden a los trabajadores y se ha actualizado a tono con la actual situación económica del país y tomando como base los logros de las conquistas obreras.

4. Transformación industrial. La Reforma Agraria aunada a la política de irrigación y de crédito para el campesino, la ampliación de la capacidad adquisitiva del proletariado, el rescate de los recursos naturales básicos y el formidable impulso a la educación, en sus niveles inferior, medio, técnico y profesional, y en general un programa de obras de infraestructura aunado a un sólido sistema monetario financiero, permitieron planear y

aplicar decididamente una política encaminada a industrializar a México, iniciada tímidamente desde la década de los veinte apenas como un anhelo, y que hacia los cuarentas se convirtió en el impulso dominante de la política nacional.

Como hemos visto, el México de 1970 es muy diferente al de 1931, cuando se reglamentó el contrato colectivo de trabajo como un medio para establecer la paz industrial. En el desarrollo de esta institución a lo largo del tiempo transcurrido, se puede advertir un perfeccionamiento de la misma, que cumple diferentes funciones sin que haya sido necesario modificar los conceptos primarios que la regulan en el código obrero. En lo que sigue nos ocuparemos de fijar las características más importantes de la institución, de su evolución y del papel que desempeña en la economía de México dentro de nuestro proceso de desarrollo.

En nuestros días, en que se ha logrado un amplio reconocimiento en escala internacional de la negociación colectiva, que tiene lugar entre una o varias agrupaciones obreras y uno o más patrones, para fijar las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo, ya sea dentro de una empresa o en el seno de una industria, parecen lejanos los tiempos en que se consideraba un atentado contra la economía nacional la unión obrera con la finalidad de presentar una fuerza en bloque frente al patrón y de utilizar, si era necesario, el recurso de la suspensión de los trabajos a través de la huelga.

Las luchas sociales y la fuerza de las organizaciones de los trabajadores modificaron este estado de cosas, que en México cambió a partir de la Revolución Mexicana. Nadie se atreve actualmente a discutir el derecho de los obreros a organizarse y negociar colectivamente la mejoría de las condiciones de trabajo, y a través de la Organización Internacional del Trabajo los gobiernos han manifestado, en diversos grados, su apoyo a este tipo de negociaciones colectivas.

Según el artículo 386 de la nueva Ley Federal del Trabajo, idéntico al artículo 42 de la Ley anterior, el contrato colectivo de trabajo es el acuerdo entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos patronales, para establecer las condiciones según las cuales deba prestarse el trabajo, y conforme a nuestra legislación, los patrones tienen la obligación de celebrar

contratos colectivos con el sindicato mayoritario de su empresa, o en el caso de diferentes profesiones, con el conjunto de sindicatos que represente a cada una de ellas o bien con el sindicato correspondiente de cada profesión. En nuestro derecho laboral, las normas del contrato colectivo se extienden a todas las personas que forman parte de la empresa aun cuando no pertenezcan al sindicato contratante.

En sus orígenes y dinámica, el contrato colectivo ha sido el instrumento clave de la clase obrera para nivelar sus fuerzas con las de los empresarios y obtener mejores condiciones de trabajo. Conforme a nuestra legislación, el pacto colectivo debe regular, cuando menos, lo relativo a jornadas de trabajo, los descansos y vacaciones, y los salarios, pero en la práctica reglamentan con amplitud todo lo concerniente a la prestación del servicio y a los derechos y obligaciones del empresario, del sindicato y de los trabajadores. Los contratos colectivos de trabajo deben revisarse cada dos años y es mediante este procedimiento que los trabajadores organizados han logrado ir armonizando sus derechos con el desarrollo de las empresas y se han defendido del impacto de la carestía de la vida.

Hasta aquí hemos tratado de dar una imagen de lo que representa la institución del contrato colectivo de trabajo en México. Abordando ya el tema concreto que nos ocupa, si consideramos la administración de personal únicamente como una técnica patronal que en términos muy generales podríamos definir como el proceso de planeación, organización y control de las actividades del personal de una empresa o institución para lograr que los objetivos de ésta sean alcanzados, y por otra parte, colocáramos a la contratación colectiva de trabajo, atendiendo a su génesis, solamente como el instrumento a través del cual los sindicatos de trabajadores realizan su objetivo de mejorar las condiciones de existencia de sus miembros, podríamos llegar a la conclusión errónea de que la administración de personal y la contratación colectiva se contraponen y combaten, y que ésta última es un escollo para poder realizar adecuadamente la primera.

No es así. En primer lugar, no debe verse en el contrato colectivo de trabajo una institución unilateral que sólo representa ventajas para los trabajadores y cargas para las empresas. Por el

contrario, ha tenido para los patrones, desde luego las ventajas de poder calcular los costos de la mano de obra por períodos de dos años y planificar así sus costos por este capítulo, a la vez que ha sido el medio de protección en contra de la competencia desleal de otros patrones que pretendan obtener mayores beneficios sobre la base de abatir los salarios y las prestaciones laborales.

En verdad, el perfeccionamiento de la segunda función antes mencionada, que consiste en uniformar los costos de la mano de obra dentro de las industrias, adolece aún de serios obstáculos dentro de la realidad económica y social de los países de economía de libre empresa, y es por ello que se recomienda pugnar para alcanzar la meta de tener contratos industriales en lugar de contratos de empresa, sistema éste que se ha desarrollado notablemente en Francia.

Ya decíamos que nuestra Ley, tanto la de 1931 como la actual, establecía como obligación la de que en los contratos colectivos quedaran consignados las jornadas de trabajo, los días de descanso y vacaciones y el monto de salarios. Bajo rubros tan generales, los grandes sindicatos nacionales y las empresas, principalmente las del Estado, han elaborado, perfeccionándolos periódicamente en cada revisión, verdaderos tratados de administración de personal.

Establece la Ley que se reglamenten las jornadas de trabajo. Las diversas actividades de este país, fundamentalmente las industriales en los últimos años, han evolucionado en tal forma que no es ya una cuestión sencilla el señalar un determinado horario de trabajo para que sea cumplido en una semana que abarca de lunes a sábado y se descansa el domingo. La industria moderna y los conceptos que la rigen determinan la necesidad de utilizar los equipos y operar las instalaciones en forma constante e ininterrumpida, y esta circunstancia ha traído como consecuencia que la fijación de jornadas de trabajo, atendiendo a los problemas tanto humanos como industriales, determine reglamentaciones verdaderamente complejas. Hay industrias, como la eléctrica o la petrolera, en las que se labora todas las horas de todos los días de todo el año, en que esta reglamentación requiere de verdaderos expertos para ser aplicada.

La fijación de días de descanso y períodos

de vacaciones es, aparte de un tema necesario de la contratación colectiva, capítulo indispensable en la administración de personal. La situación económica de una empresa y la fuerza de la organización sindical se reflejan en el régimen de vacaciones y días de descanso que obtienen los trabajadores, en la proporción que superen los mínimos consignados en la Ley. Es éste, además, un renglón que debe ser hábilmente manejado por el administrador de personal para estimular a los trabajadores de la empresa, y cuidadosamente utilizado por una directiva sindical para plantear peticiones a favor de sus representados.

El problema, tan simplemente expresado en la Ley, del monto de los salarios, constituye seguramente uno de los capítulos en los que la lucha sindical y la administración de personal han hecho avances más notables. Fijar el monto de los salarios y dejarlo consignado en un contrato colectivo no es ya, ni para el pequeño comercio o industria ni para las grandes corporaciones, la cuestión muy sencilla de elaborar una lista o tabulador de salarios, convenirla con un sindicato y agregarla a un contrato colectivo. Fijar el monto de los salarios de los trabajadores en una empresa, constituye todo un proceso para el que los tratadistas han ideado infinidad de métodos, e inclusive en las carreras de administración de nuestras universidades se imparten ya cátedras para enseñar estas técnicas. Señalar el monto de los salarios en un contrato colectivo de una gran empresa que abarca múltiples actividades, puede implicar todo un proceso que se inicia con la elaboración de un profesiograma o catálogo con la descripción de labores, que se refiera a cada una de las actividades que en todos los niveles deban desempeñar los trabajadores al servicio de la organización. Implica, después, la elaboración de un método de calificación o ponderación de cada uno de los puestos reglamentados para que, tornando en cuenta la calidad, cantidad, intensidad, peligrosidad, incomodidad y todos los demás factores que afecten al trabajo, se señale el salario que corresponde a cada categoría y la remuneración que debe percibir el trabajador.

En la revisión del contrato colectivo de trabajo, uno de los aspectos que generalmente tienen más importancia es el de los aumentos de los salarios. En la actualidad, tanto los grandes sindicatos como las empresas requieren del

asesoramiento de técnicos de muy diversas especialidades que puedan apoyar los puntos de vista que justifiquen tanto una petición de aumento como la denegación de la misma, por el impacto que puede causar sobre la producción y costeabilidad. Mantener el equilibrio entre los factores de la producción es un problema de alta administración de personal.

Considera la Ley la posibilidad de que el contrato colectivo de trabajo contenga las demás estipulaciones que convengan a las partes. En un concepto tan genérico y tan amplio, el legislador ha dado la oportunidad a los sindicatos y a las empresas para poder incluir dentro de los contratos colectivos infinidad de reglas y procedimientos para atender a los más diversos problemas que afectan tanto al interés del trabajador como a la empresa.

Sería demasiado prolijo enumerar las materias de que se han ocupado los contratos colectivos de trabajo más importantes y representativos en el país, aspectos que inclusive pudieran no estar expresamente referidos a la administración de personal, pero considero importante subrayar dos de ellos:

Se enfrentan las empresas y los sindicatos a los serios problemas que acarrea la modernización de las instalaciones, el agotamiento parcial o total de materia de trabajo en ciertas áreas y la expansión y desarrollo en otras, y el cambio de sistemas y procedimientos de trabajo, con los resultantes que estos fenómenos tienen en la disminución de requerimientos de mano de obra en algunos lugares y la necesidad de ella en otros, ya sea en la misma localidad o en sitios a veces muy distantes, cuando se trata de empresas que desarrollan actividades de gran amplitud.

Cuando estos fenómenos se presentan, la organización sindical propugna por evitar desde luego que, en aplicación de las normas correspondientes de la Ley Federal del Trabajo, el personal que resulta sobrante sea separado de la empresa, aun cuando se hiciere acreedor al pago de una indemnización que en el mejor de los casos no es sino un paliativo para la pérdida del trabajo, y por otra parte, las empresas tienen el interés de conservar, aprovechándolo adecuadamente y en el lugar que se le necesite, al personal que ya ha prestado servicios, y evitarse, además, el pago de indemnizaciones que de cualquier manera resultan onerosas. Los

intereses que se juegan cuando se presentan estos fenómenos, lo cual ocurre cada vez con mayor frecuencia, han originado que se busque y encuentre, en ocasiones en forma brillante, solución en la contratación colectiva.

Hay contratos colectivos de trabajo en que se ha convenido un procedimiento para declarar disponibles a los trabajadores que resulten sobrantes por modernización o cierres parciales de instalaciones, y han apuntado que dicho personal deberá ser reacomodado en las nuevas instalaciones que la expansión de la industria dentro de la cual rija esa contratación colectiva, vaya requiriendo. Ha quedado convenido, además, que ese personal reacomodable, cuando deba ir a desarrollar actividades en las que no tiene experiencia, recibirá por cuenta de la empresa la capacitación necesaria para poder desempeñar el puesto.

El otro renglón muy importante, en el que los contratos colectivos de trabajo introdujeron innovaciones de gran trascendencia en el aspecto de administración de personal y que ahora inclusive ha sido recogido por la nueva Ley Federal del Trabajo, es el de la capacitación de los trabajadores. Hace muy pocos años que algunas grandes empresas, principalmente del Estado, y sindicatos muy poderosos, comenzaron a pactar cláusulas referidas a la capacitación de trabajadores. En estos contratos ha quedado consignada, como una obligación para las empresas, la de proporcionar por su cuenta adiestramiento y capacitación a sus empleados y obreros, ya sea para un desempeño más fácil y eficiente de su propio trabajo o para que adquieran conocimientos que les permitan ascender a puestos superiores. En los últimos años, esta corriente ha adquirido tal importancia que la nueva Ley Federal del Trabajo consigna como una de las obligaciones de los patrones la de organizar cursos de enseñanza de capacitación profesional o de adiestramiento para sus trabajadores.

En conclusión, hemos visto las particularidades del desarrollo económico de México y dentro de éste la función de los contratos colectivos de trabajo para la administración de personal. Hemos querido, también, hacer notar que los contratos colectivos son un medio de hacer participar a los trabajadores en los problemas de administración de la empresa, lo que permite lograr una administración de personal más

eficiente, ágil y justa.

La importancia de la contratación colectiva se acrecienta en los países industrializados, por la fuerza que en ellos tienen las organizaciones obreras y las empresas, y en los países en vías de industrializarse, como México, la negociación colectiva del trabajo ayuda a que la administración del personal, orientada a resolver los problemas del desarrollo, cuente con el apoyo de los trabajadores.

En nuestro país, las bases nacionalistas, la función económica reconocida al Estado y el apoyo legal a la contratación colectiva, han

dado gran importancia a los contratos colectivos de trabajo de las grandes empresas públicas, como medio para establecer la paz social y mejorar los niveles de vida de los trabajadores.

El estudio cuidadoso de esos contratos, su interpretación y aplicación justa y correcta y el planeamiento de su revisión, para que den apoyo a un funcionamiento racional y económico de las empresas, son tareas básicas que necesariamente debe realizar el administrador responsable del adecuado manejo del personal.

# LA OCUPACION DE MANO DE OBRA EN EL CAMPO

AUGUSTO GOMEZ VILLANUEVA

Egresado de la Facultad de Ciencias. Poutrcas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Méxtco.c- Ha desempeñado importantes puestos públicos: Secretario particular del Gobernador del Estado de Aquascalierttes, Diputado Federal en la XLVI Legislatura, Presidente del Congreso de la Unión durante el mes de septiembre de 1965.- En la actualidad es Secretario General de la Confederacibn Nacional Campesina y Senador de la República en la XLVIII Legislatura.

Apoyados en modelos teóricos transplantados artificialmente a las condiciones de vida de los países llamados subdesarrollados, partiendo de consideraciones históricas que nunca han sido comunes a éstos y a los países industrializados -ni en el pasado ni en el presente y, probablemente, tampoco en el porvenir- los estudios foráneos de nuestro desarrollo han atribuido a diversos hechos caseros las causas de nuestro relativo atraso respecto de sus naciones, sin implicar, desde luego, los condicionantes derivados de las relaciones de intercambio a nivel internacional.

Entre los hechos caseros, el más socorrido para explicar el atraso es, desde luego, el crecimiento que ellos llaman "explosivo" de nuestra población.

Al margen de cualquier consideración científica, es frecuente que los estudiosos foráneos tergiversen el desarrollo de sus propios países, los industrializados, para justificar sus puntos de vista sobre los "subdesarrollados". Así, por ejemplo, señalan sin ruborizarse que "de acuerdo con la historia (sic) en Estados Unidos y Europa tanto la tasa de nacimientos como la de mortalidad eran altas hasta el advenimiento de la medicina moderna, a mediados del siglo pasado. Entonces comenzó a decrecer lentamente la tasa de mortalidad. Vino luego, después de una generación o dos, un descenso independiente de la tasa de la natalidad. Eventualmente se logró establecer entre las dos un equilibrio más o menos controlable -explican para concluir sin más ni más que-: Tales condiciones fomentaron el desarrollo de los países industrializados". 1

De esta serie de consideraciones están ausentes, obviamente, las verdaderas causas del desarrollo de los países hoy industrializados y, visto desde el otro lado, las del atraso de los actualmente "subdesarrollados"; entre otras, la absorción de nuestro capital acumulado durante siglos -los mismos que ellos contemplaron antes de pasar del feudalismo al capitalismo- y la orientación de nuestro propio desarrollo hacia la producción de materias primas y la adquisición de productos manufacturados.

Estos no fueron hechos fortuitos; menos

(1) Versión castellana del artículo "Mexico: The Problem of People", publicado en Population Bulletin, Population Reference Bureau Inc., Vol. XX, No. 7, noviembre de 1964.

subjetivos. Históricamente fueron impuestos al través de la fuerza y prolongados a través de sistemas de dominación cada vez más sutiles, pero también más extenuantes.

De la consideración científica de los estudiosos foráneos escapa, incluso, el comportamiento demográfico de nuestras naciones durante la misma época en la que ellos sitúan, con esa base, el "punto de despegue" de sus economías. Ignoran o pretenden ignorar que durante el siglo pasado y, prácticamente, desde que nuestros países fueron conquistados y luego colonizados, nuestra población no aumentó y sí, en cambio, se redujo, ¡y ello no se tradujo, en nuestro caso, en desarrollo económico!

La causa de ello está a la vista: el comportamiento virtualmente estático de nuestro crecimiento demográfico no fue derivado del surgimiento de la medicina moderna, sino de la sobreexplotación, en beneficio del desarrollo económico europeo, de nuestra población, que se tradujo en un alto índice de mortalidad.

El descenso de ésta, en nuestro país, no coincidió con la sola existencia de la medicina moderna, sino con un movimiento social, la Revolución de 1910, que puso los beneficios de aquella al alcance de todos los mexicanos. La historia está hecha así, de hechos objetivos, concretos. No de disquisiciones extralógicas.

Los estudiosos abundan en señalar, por ejemplo, que en el caso de Estados Unidos y Europa la reducción armónica de los nacimientos y las muertes hizo posible que la población europea aumentara con un ritmo relativamente lento; así como también hizo posible los impresionantes adelantos tecnológicos y económicos.

Entonces añaden, como si se llevaran de tú con la verdad, que "no es éste el caso de México, en donde durante los últimos 25 años la tasa de crecimiento ha ascendido de más o menos 1.7 por ciento a más de 3.1 por ciento. A este paso -agregan casi con exagerada preocupación-, la población de México se habrá duplicado en menos de 23 años". 2

En estos dos señalamientos el dogmatismo y la ignorancia se confunden.

Ignorancia porque se omite que el desarrollo económico es un problema de acumulación de

capital y de elevación constante de los niveles tecnológicos. El primer factor se sustenta en la capacidad de la economía para destinar proporciones crecientes de su ingreso a la inversión reproducible; el segundo, en la capacidad del país para absorber y en algunos casos producir innovaciones tecnológicas que permitan un aumento constante de la productividad.

Dogmatismo porque se pasa por alto que el crecimiento de un país está determinado, en último análisis, por la tasa de inversión productiva que sostiene, porque las tecnologías nuevas y los adelantos de la ciencia aplicados a la producción, generalmente se materializan por medio de la inversión, y que ésta es una variable del excedente de la economía, que en nuestro caso es relativamente bajo debido, ante todo, a la absorción de una parte considerable del mismo y, en consecuencia, a la dependencia financiera y tecnológica del exterior.

De aquello, los estudiosos foráneos pasan a indicar que "En México, durante los últimos 30 años, el progreso y el crecimiento de la población han ascendido juntos. Tarde o temprano están destinados a resultar incompatibles". Agregan con pesimismo que "Hay evidencias abundantes de que un incremento de la población demasiado rápido es enemigo de las aspiraciones del hombre, especialmente en países en que las esperanzas apenas están empezando a realizarse". Para subrayar que "es muy dudoso que la carrera entre producción y reproducción pueda continuar sin entrar en conflicto con las aspiraciones del pueblo mexicano".

El sociólogo Pablo González Casanova, actual rector de la Universidad Nacional, anota al respecto, con la problemática nacional, la real, a la vista, que el Producto Nacional Bruto de México se ha triplicado desde 1939, y que "los salarios reales per cápita casi se triplicaron entre 1929 y 1962, aun cuando tuvo lugar una explosión demográfica en el período".

En el mismo período, bajo el impulso vigoroso de la Revolución Mexicana, se ha efectuado una redistribución gigantesca de la riqueza, de la que es un indicio la expansión de la clase media y, además, se han triplicado también la producción agrícola y la industrial.

Esto no quiere decir que el análisis crítico de los estudios foráneos nos conduzca al extremo de señalar que los mexicanos y sus dirigentes

revolucionarios estemos satisfechos con lo logrado. No. Lo que quiere decir es que, en tan sólo unos años, hemos vencido problemas ancestrales, lo que nos infunde el optimismo necesario para seguir adelante.

Elevar el nivel general de vida de la población, especialmente de la gente del campo, de los trabajadores y de ciertos sectores de la clase media, y realizar todos los esfuerzos posibles en favor de un incremento continuo de la renta nacional en una proporción mayor que el crecimiento medio de la población, y perfeccionar la pauta de la distribución de dicha renta entre los diversos sectores, ha sido un objetivo hasta ahora logrado a niveles crecientes en cada uno de los regímenes presidenciales, y sigue siéndolo de la Revolución Mexicana.

Atribuir al crecimiento demográfico las causas del atraso económico deviene, cuando menos, en ignorancia; cuando menos, decimos, porque cuando no, es un instrumento para ocultar las verdaderas o, acaso, para limitar las perspectivas de expansión de una nación que contempla optimista su futuro, basada en una población creciente, prometedora de un vigoroso esfuerzo creador.

No ignoramos que el crecimiento demográfico es uno de los elementos de la política económica que condicionan la táctica y definen la estrategia del desarrollo. Pero es eso, tan sólo un elemento, y uno de los más importantes, pero no el único y menos aún el más importante.

En la táctica y la estrategia revolucionarias mexicanas, más importantes lo han sido, por ejemplo, la Reforma Agraria, la política obrerista, el nacionalismo en materia económica y el impulso a la educación popular.

Aunque el aumento acelerado de la población ha frenado en cierta medida el crecimiento del ingreso real per cápita, el crecimiento del Producto Interno Bruto es de 6.7 por ciento en promedio, lo que ha sido suficiente para ocupar el crecimiento natural de la fuerza de trabajo, pero no para reducir los niveles ya existentes de desocupación y subempleo.

La política económica se ha traducido, en consecuencia, en un aumento de la ocupación proporcional al de la población; el crecimiento de la acumulación de capital; el adelanto tecnológico, y el desarrollo agrícola.

Todo ha estado condicionado a los cambios

estructurales de la gran convulsión social de 1910, que transformaron la faz de México: en ese año, sólo 150 mil de los 3 millones de campesinos eran propietarios de la tierra, y la mayor parte de ésta pertenecía a sólo 12 mil propietarios. Las inversiones extranjeras controlaban a la sazón el 45 por ciento de la riqueza nacional.

En la actualidad dos y medio millones de campesinos han recibido tierras y hay más de un millón y medio de pequeños propietarios. La inversión extranjera acumulada sólo representa el 8 por ciento de la inversión total del país y no tiene participación en las actividades básicas.

En materia de educación, señalaba el economista Horado Flores de la Peña, los logros tampoco son pequeños: ya casi el 76 por ciento de la población sabe leer y escribir, contra el 80 por ciento de analfabetismo en 1910. La asistencia a las escuelas primarias en sólo 20 años aumentó de dos y medio millones a más de ocho; los estudiantes de nivel medio pasaron de 100 mil a un millón 300 mil en el mismo período y la educación superior, que apenas contaba con 13 mil alumnos, subió a 200 mil en 1970.

El mismo economista señaló que la política económica de los próximos años deberá atender, básicamente, a los siguientes objetivos: reducir el desempleo y el subempleo; elevar el nivel de ingresos de los sectores populares; aumentar las oportunidades de la clase media, y reducir las diferencias regionales de ingreso.

El objetivo enunciado en primer término es, con mucho, el más importante. Del mismo dependen el aumento de la producción y la expansión del mercado interno; y en general, el desarrollo del país.

Es el más importante porque, desde otro punto de vista, es ingente superar las condiciones actuales: en la actualidad sólo 15 millones de mexicanos constituyen la fuerza de trabajo y en ella las mujeres apenas participan con el 20 por ciento. De este total, la mayor parte no tiene ocupación permanente o la tiene escasamente remunerada.

En el campo hay 7.5 millones de campesinos mayores de 18 años. Suponiendo que la parcela mínima familiar que permite un nivel tolerable de vida sea de 4 hectáreas y como se cultivan 15 millones de hectáreas, en la agricultura sólo hay ocupación para 3.8 millones de campesinos. Por su parte, la ganadería, la silvicultura y toda la

gama de actividades rurales, sólo dan ocupación, como máximo, a otro millón de personas; en consecuencia, en el campo hay, cuando menos, 2.5 millones de campesinos excedentes, tanto en el sentido de que no tienen tierras como de que son innecesarios para mantener el nivel de producción actual, con la superficie y la técnica prevalecientes.

Además, hay 1.8 millones de campesinos con tierras de mal temporal, que, en promedio, sólo tienen ocupación para 15D jornadas de trabajo al año.

De acuerdo con estimaciones más precisas, aunque basadas en el Censo de 196D, los ejidatarios sumaban 1.5 millones, es decir, alrededor del 25 por ciento de la población económicamente activa en la agricultura y el 53 por ciento de todos los jefes de explotación. Participaban con 33 por ciento en el ingreso agrícola neto.

Los minifundistas privados dueños de predios menores de cinco hectáreas, sumaban, en 1960, casi 900 mil. Representaban 31 por ciento de todos los jefes de explotación y 14.6 por ciento de la población económicamente activa en la agricultura. Participaban con el 13 por ciento en el ingreso neto agrícola.

Los propietarios de predios mayores de cinco hectáreas sumaban 15.3 por ciento de todos los jefes de explotación y 7 por ciento de la población económicamente activa en la agricultura. En conjunto, percibían, sin embargo, el 46 por ciento del ingreso neto agrícola, todo de acuerdo con el investigador Rodolfo Stavenhagen.

Bajo la vigorosa acción agraria del presidente Gustavo Díaz Ordaz, la situación descrita no sólo se transformó en beneficio del sector ejidal, sino que implicó la creación masiva de empleo, con la distribución de 23 millones de hectáreas, en beneficio de más de 370 mil campesinos jefes de familia.

Además del incremento en el nivel de empleo que esta acción implica, mediante la mejor organización de las unidades productivas, la transferencia de bienes de capital de organismos públicos a sociedades campesinas -despepitadoras y otras plantas- y la creación de empresas ganaderas, forestales y pesqueras, y comerciales conexas, el presidente Díaz Ordaz incrementó en términos absolutos la mano de obra aprovechada en el campo.

Contra el subempleo en el sector, el hombre

de la visión audaz puso en ejecución diversos programas. Que, particularmente en casos de desastre, aunque de operación permanente dieron ocupación remunerada a los campesinos en diversas obras de infraestructura.

Apoyado en esa política, la de utilizar los recursos y la mano de obra campesinos, el régimen actual impulsó la creación de una vigorosa infraestructura, que significó la ampliación de la red de carreteras y de caminos de acceso en el país; la electrificación de más de 6,000 comunidades, la construcción de miles de sistemas de pequeña, mediana y grande irrigación, etc., que no sólo significaron una fórmula para incrementar el empleo y abatir el subempleo, sino, obviamente, la base para el incremento de la productividad rural y, con ella, de la capitalización en el sector.

Las inversiones directas del gobierno federal en el sector agropecuario, sin considerar las carreteras y la electrificación, sumaron en el sexenio 14,132 millones de pesos; tales inversiones representaron, en relación con el presupuesto nacional, un incremento de la proporción correspondiente del 8.6 por ciento, en 1965, al 13.2 por ciento, en 1970.

Este renglón tiene, como es sabido, un sentido trascendente, pues sobre la infraestructura aludida se levantan ya actividades conexas a la agricultura que permitirán al campesino incrementar sus ingresos, ampliar sus perspectivas de empleo y, en general, mejorar sus condiciones de vida.

La acción de Díaz Ordaz se amplió a la instalación de las bases para la distribución equitativa del agua, la canalización de impresionantes volúmenes de crédito —en el sexenio se ejercieron 22,000 millones de pesos— y el aseguramiento de las inversiones agrícolas, todo lo cual se traduce en un aumento sustancial de la producción y de los ingresos campesinos, ambos garantizados, además, con la enérgica acción de la CONASUPO contra la especulación y la violación de los precios de garantía.

El conjunto de las medidas apunta a crecientes niveles de capitalización en el sector rural, base para la consecución de objetivos más ambiciosos.

El fenómeno ocupacional es uno de los tantos que ha inducido nuestro propio desarrollo y, entre ellos, el que debe ser de gran prioridad en la política económica del Estado:

si en 1960 era necesario crear 300 mil nuevos empleos anuales, para 1970 la cifra es 500 mil y en 1976 será de más de 600 mil, y esto tan sólo para mantener los niveles previos de ocupación.

A juicio del economista Flores de la Peña, los requerimientos tan altos de capital impiden la completa desaparición de la desocupación en un plazo relativamente corto. En efecto, el costo promedio por nuevo empleo pasará de 120 mil pesos en 1969 a 164 mil en 1976.

Con todo, se señala como posible la factibilidad de un programa que conduzca a reducir progresivamente la desocupación mediante una aceleración de la tasa de desarrollo presente.

Por ejemplo, si en una década se tratara de generar dos millones 260 mil empleos adicionales, o sea un 50 por ciento más del incremento natural de fuerza de trabajo ocupada, de los cuales 1.2 millones corresponderían al sexenio 1971-1976, sería necesario que la tasa de desarrollo pasara paulatinamente de 7 por ciento en 1970 al 8 por ciento en 1975, para mantenerse posteriormente en ese nivel, procurando que el coeficiente de inversión aumente de 20.3 por ciento en 1970, a 22.4 por ciento en 1976 y 23.2 por ciento en 1980. En esta alternativa, la inversión tendrá que crecer, a precios de 1969, 17 por ciento en el primer año y después un promedio de 9.3 por ciento anual. El producto per cápita podrá llevarse de 652 dólares en 1970 a 839 en 1976 y 1,009 dólares en 1980.

Los economistas consideran esta meta como ambiciosa, pero al mismo tiempo, factible. Cabe señalar que sólo en condiciones de ocupación creciente, de aumento de la productividad y de adecuada distribución del ingreso se puede contar con factores internos de suficiente fuerza para eliminar el carácter irregular y depresivo del desarrollo.

Los gastos de inversión, por su efecto multiplicador sobre el ingreso, constituyen el factor de expansión más dinámico. Como los gastos de inversión del sector privado pueden no tener ni el monto ni la estructura deseados, el Estado debe vigilar constantemente el proceso de acumulación de capital para orientarlo y complementarlo; esto exigirá también que el Estado aumente su capacidad de captación de recursos para generar un mayor ahorro público y cumplir mejor con sus funciones de tipo económico y social.

Desde el punto de vista de la ocupación debe tomarse en cuenta, subraya Flores de la Peña, que la industrialización no es la salida a corto plazo, aunque a la larga es la única posibilidad de aumento constante del empleo. La agricultura, la ganadería, la pesca, etc., proporcionan empleos con una inversión menor y, en todo caso, su desarrollo es un paso previo o cuando menos paralelo a una tasa mayor de crecimiento industrial, ya que de lo contrario el aumento de la demanda de materias primas y de alimentos pronto crea importaciones de una cuantía muy destacada frente a las importaciones de productos acabados que se sustituyeron.

La generación masiva de empleos, ampliará el mercado, y junto con la utilización de una mejor tecnología permitirá iniciar la producción industrial en gran escala.

Para el economista Alfredo Navarrete, la pobreza es el resultado de la bajísima productividad media, tanto rural como urbana, más que de la desocupación. En ese sentido sugiere que la tarea estriba en elevar la productividad mediante una mejor organización y no sólo a través de inversiones adicionales. Con pleno sentido de la problemática nacional, el Dr. Navarrete añade que la tecnología en México debe utilizar hombres y no substituirlos indiscriminadamente por capital, haciendo que su trabajo sea más productivo, meta que requiere imprescindiblemente organizarlos.

Como la mecanización e, incluso, la organización implicaría, particularmente en el sector rural, un desplazamiento de mano de obra, la solución del problema planteado sólo puede encontrarse, apoyados en la política ocupacional sugerida por el doctor Navarrete, en la absorción de la mano de obra desplazada por la creación de actividades comerciales e industriales conexas a la producción agropecuaria.

Para el caso se sugiere la determinación de

una previsora política de crecimiento que establezca el justo medio entre el aumento de la productividad a corto plazo y la necesidad de ampliar el empleo. De tal manera que, ante todo, la organización económica de los productores rurales coincida con la creación de actividades conexas, que con un alto coeficiente de mano de obra en relación con el de capital, alcancen el doble objetivo de aumentar la productividad y el empleo simultáneamente.

La política demandada debiera superar la duda existente respecto a la utilidad de la creación de medianas y grandes unidades mecanizadas en los minifundios, que algunos estudiosos juzgan como factor de desplazamiento de una gran parte de la población agrícola, que por ahora no tiene empleo en ninguna otra actividad.

La creación de empresas comerciales e industriales en el campo, está a la vista de este problema.

Para hacerla posible, no sólo será necesaria una acción vigorosa del Estado para eliminar a los latifundistas financieros que discriminan y concentran el ingreso rural, sino para invertir en favor de la agricultura las transferencias intersectoriales de capital.

La eliminación del latifundio financiero es indispensable para garantizar la viabilidad de las inversiones rurales que absorban la mano de obra desplazada y a su vez, la producción derivada del aumento de la productividad, a medida que la organización económica de las unidades agropecuarias estimule la capitalización rural.

La acción del Estado, en consecuencia, deberá ampliarse a la orientación y complementación de la acumulación de capital en manos privadas, e incluso al aumento de la captación de ingresos, por una vía impositiva que estimule una inversión privada adecuada a las necesidades de la nación o bien, le permita al Estado realizar aquella.

# OCUPACION y DESARROLLO INDUSTRIAL

JULIAN DIAZ ARIAS

Egresado de la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México,- Profesor de varias instituciones mexicanas y extranjeras, destaca su labor docente en la Escuela Normal Superior, en el Instituto Politécnico Nacional y en la UNAM.- Ha sido Jefe del Departamento de Bancos, Moneda e Inversión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Oficial Mayor, primero, y después Subsecretario de la Secretaría de Industria y Comercio; Apoderado General y Administrador de las Empresas Eléctricas nacionalizadas por el gobierno de la República.-- En la actualidad es Director Adjunto de Nacional Financiera, S.A.

Antes que nada, quiero expresar mi más sincero agradecimiento a los organizadores de este ciclo de conferencias por la oportunidad que me han brindado de exponer ante ustedes algunas consideraciones sobre un tema que siempre ha constituido motivo de preocupación para mí, y que trata sobre la ocupación de la mano de obra.

Quisiera comenzar por presentarles algunas consideraciones sobre la importancia de la ocupación de la mano de obra en el desarrollo industrial. Yen ello hay dos caras de la moneda de las cuales conviene dar cuenta; por un lado, se encuentran los beneficios nacionales que produce la ocupación industrial y, por el otro, los problemas que están presentes y que hay necesidad de resolver. Sin embargo, es claro para todos nosotros, que los beneficios son considerablemente superiores al esfuerzo que puede significar en un momento dado resolver los problemas de esta ocupación. Por ello es que, en las siguientes secciones el énfasis se colocará en estos dos aspectos: ¿Qué significa el empleo industrial desde el punto de vista nacional, y qué puede hacerse para mejorar su contribución a la economía nacional?

Sin embargo, sí quisiera resaltar un hecho relativamente importante al que nos conduce, en forma directa, el considerar al menos en forma inicial, el problema de la ocupación de la mano de obra en el desarrollo industrial a través de la relación entre sus beneficios y sus costos. Este es el hecho a menudo olvidado: que la ocupación de la mano de obra en el sector industrial también entraña costos para la comunidad y que, en consecuencia, es necesario realizar esfuerzos para reducirlos y lograr que los efectos benéficos de la ocupación industrial sean mayores.

Las principales ventajas que parecen derivarse del empleo de la mano de obra en el sector industrial, son fundamentalmente tres. Ello, como es lógico, no significa que sean las únicas y de antemano expreso a ustedes que estoy consciente de ese hecho.

Una primera ventaja, un tanto evidente, es que permite aumentar en forma más o menos considerable los ingresos de importantes núcleos de la población. Es un hecho bien conocido, por ejemplo, para países como México, que la mano de obra empleada en la industria tiene una productividad relativa mayor y también mayores ingresos que la

población ocupada en la agricultura y aun en los servicios, cuando la fuerza de trabajo dedicada a ellos está subocupada. Constituye también la ocupación industrial uno de los principales justificantes del proceso de industrialización, pues es de general aceptación el que, a medida que aumenta el nivel de ingreso tiende a incrementarse la participación de la industria tanto en el producto bruto nacional como en la fuerza de trabajo ocupada.

Otra ventaja Que me permito tratar en forma más extensa en una sección posterior de esta exposición, es la referente a que la ocupación de mano de obra en el sector industrial sirve de manera importante para la formación de un núcleo nacional que da pie para que el desarrollo económico no dependa, exclusivamente, de la acumulación del factor capital. Este núcleo constituye, por decirlo así, un grupo generador de expansión económica vía el crecimiento y aprovechamiento de la productividad y ha venido recibiendo una creciente atención. En este sentido, cabe mencionar que recientemente se ha formulado una hipótesis que señala que, hasta que en tanto no se forme ese núcleo de gente capacitada, el crecimiento económico depende únicamente del aumento de factores y no contribuye de manera importante al crecimiento de la productividad. Conviene recordar que investigaciones preliminares parecen mostrar que México traspasó esa etapa a mediados de la década de los cincuenta.

La última ventaja que puede señalarse, consiste en que un adecuado crecimiento del sector industrial es un medio importante para reducir presiones sobre algunos recursos naturales y las tensiones sociales, al abrir oportunidades para la absorción de mano de obra proveniente de otros sectores -en especial el agropecuario- con menores niveles de remuneración y de productividad.

Todas estas ventajas, deben aprovecharse al máximo posible, a través de la política nacional, lo Que también significa, desde otro punto de vista, reducir los costos y algunas de las desventajas que estén presentes. Mencionaré aquí solamente cuatro de ellas; una que se relaciona con la distribución del ingreso; otra que es el costo que tiene el proceso de industrialización sobre otros sistemas de la economía; una tercera Que sería la inversión o el gasto que se requiere realizar, precisamente,

para contar con grupos humanos más capacitados, y una última, de difícil evaluación pero no por ello menos evidente, y es la que se refiere a la generación de problemas en los grandes núcleos urbanos.

Por cuanto a la primera de ellas, es materia un poco compleja. Pero parece evidente que si, por ejemplo, aumenta el producto bruto industrial en mayor medida que la ocupación, y proporcionalmente no ocurre lo mismo en el sector agropecuario, existe una tendencia hacia un aumento en la concentración del ingreso. De igual forma, el mismo fenómeno se presenta cuando el ingreso de importantes núcleos de la población agrícola se mantiene constante frente a los incrementos en los ingresos de los sectores industrial y de servicios. Es posible que en México estos dos fenómenos se hayan agudizado en años recientes y sean los que expliquen el fenómeno de concentración de ingresos del que varios investigadores han venido dando cuenta y que está presente aun frente al hecho de que, en; tes pagos a los factores productivos, en los sectores industrial y de servicios ha aumentado la participación de los ingresos del factor trabajo.

La segunda de estas desventajas es algo que ha venido despertando una creciente inquietud y se deriva del hecho de que el aumento de la ocupación industrial no debe ir en desmedro de otros sectores de la población. Se trata aquí fundamentalmente de los efectos que puede tener el que en un momento dado se eleve en forma considerable la protección a fin de lograr, por un lado, la sustitución de importaciones y, por el otro, el aumento en el empleo industrial. Posiblemente es por esta razón que cada vez se pone más en tela de juicio el que se logre la ventaja de dar ocupación a 200 o 300 mil obreros si ello al propio tiempo significa un perjuicio para el sector agrícola o bien una limitación importante para la exportación mexicana, debido a los altos costos de algunas materias primas o bienes de capital.

La tercera desventaja se refiere a los costos de la capacitación de la mano de obra en el desarrollo industrial, que sin embargo constituye al propio tiempo, la mejor inversión que puede hacerse desde el punto de vista de la comunidad. Es obvio aquí que me estoy refiriendo fundamentalmente al gasto que se requiere para mejorar la preparación del elemento más rico con el que contamos y que

es el humano. Pero es también un hecho en que se requiere utilizar recursos con este propósito, y que es menester igualmente tomar decisiones de largo alcance tanto dentro del sector público como en el sector privado.

La cuarta y última desventaja señalada, puede ser motivo de amplia exposición, aunque lo cierto es que, desafortunadamente, sobre muchas de sus facetas aún no tenemos una visión relativamente clara. Por ejemplo, interesaría definir en qué momento un determinado centro industrial pasa de ser un núcleo generador de crecimiento económico a uno en que se desarrollan tensiones excesivas. Todos sabemos que existe un límite, desde el punto de vista psicológico, del desgaste nervioso de un individuo que vive en una gran urbe, y que puede más que compensar el aumento del ingreso que obtiene como resultado de haberse movilizado de algún otro sitio. También, en este aspecto, es válido incluir todos los problemas que se derivan de la contaminación ambiental y a los que tanta atención se les viene prestando en la actualidad.

No quisiera extenderme más sobre estos aspectos, y en consecuencia en lo que sigue me referiré a otros tres temas que parecen fundamentales. Respecto al primero de ellos y con el propósito de ofrecer un marco de referencia, señalaré brevemente la evolución de la fuerza de trabajo en México en los últimos años; en el segundo, los problemas del empleo en el sector industrial, haciendo especial énfasis en el que se refiere a la capacitación de la mano de obra; y en el tercero, presentaré a ustedes algunas consideraciones sobre los problemas y las perspectivas de la generación de empleo en el sector industrial en los próximos años.

Por lo que toca a los datos más importantes sobre ocupación en el sector industrial, puede decirse en primer término que la participación que correspondió a la población económicamente activa significó cerca del 31 por ciento entre 1940 y 1965. Lo que quiere decir, de acuerdo con la información censal, que la fuerza de trabajo aumentó de 5.9 millones de personas en 1940, a 13.4 millones en 1965 y alrededor de 15.4 millones en 1970, lo que ha representado una tasa media de crecimiento del 3.5 por ciento anual.

En segundo lugar, debe considerarse el hecho de que correlativamente con los cambios estructurales en el producto bruto interno, se

registraron modificaciones en la participación sectorial de la fuerza de trabajo. De esta manera la participación de la fuerza de trabajo dedicada a actividades agropecuarias descendió desde el 65 por ciento en 1940 hasta el 51 por ciento en 1965; por el contrario, la dedicada a la industria aumentó del 12.8 hasta 21.2 por ciento y la de los servicios que pasó del 21.8 al 27.7 por ciento en igual lapso.

Estos cambios estructurales son significativos porque indican las diferencias que existen entre la estructura sectorial de la ocupación y la participación de los diferentes sectores en la absorción del incremento de mano de obra. Así, entre 1950 y 1965 el sector agropecuario absorbió únicamente cerca del 39 por ciento del incremento total de mano de obra, en tanto que las manufacturas significaron cerca del 22 por ciento y los servicios el resto; o sea, también 39 por ciento. Esto es importante, como ha sido indicado por los demógrafos Santos Arenas y Morelos, porque ha evitado hasta ahora, en el caso de México, que el sector servicios sirva como receptor de la fuerza de trabajo que el sector agropecuario expulsa hacia las zonas urbanas; a diferencia de lo que ocurrió en otros países latinoamericanos.

No obstante lo anterior, continúan subsistiendo grandes diferencias en la productividad relativa de la mano de obra ocupada en los diferentes sectores. Entre 1940 y 1965, la productividad relativa del sector agropecuario respecto al promedio de la economía fue la más baja, en tanto que la de la industria fue cerca de 1.7 veces y la de los servicios algo más de 2 veces.

Por último, podría mencionarse también que el proceso de desarrollo industrial se ve acompañado por cambios al nivel de firma que actúan hacia una menor demanda del factor trabajo. Se trata, específicamente, del fenómeno de la concentración industrial según el cual aumenta en forma considerable la participación de unas cuantas empresas en el valor total de la producción de la actividad industrial. Como se ha demostrado en otras instancias, este fenómeno, en general, también tiende a actuar desfavorablemente sobre la demanda de mano de obra.

Quedaría por agregar algo sobre los efectos del progreso técnico. En la medida en que éste se incorpora a la estructura productiva, significa que para obtener un determinado incremento

en el producto se requieren menores cantidades del factor trabajo. Ahora bien, como la mayor parte del progreso técnico se encuentra incorporado en maquinaria importada de países desarrollados, la introducción de esas innovaciones ha significado también una reducción en la demanda de mano de obra por unidad de inversión. Obviamente, este es el punto más difícil de probar empíricamente, pero cálculos preliminares que se han hecho parecen mostrar que la aportación del progreso técnico al crecimiento del valor de la producción del sector manufacturero, en el caso de México, ha incidido sobre todo en términos de una menor demanda del factor trabajo.

Los aspectos señalados han participado con mayor o menor intensidad en casi todos los países latinoamericanos, y en aquellos en vías de desarrollo. Pero en el caso particular de México parecen existir razones adicionales que conviene tomar en consideración. Por una parte, la política industrial en cierto sentido ha tenido como objetivo fundamental el del aumento de la producción y se pensó que ello bastaría para incrementar en forma significativa la ocupación. Sin embargo, los resultados demuestran que no se ha logrado tal propósito en los términos planteados inicialmente, por lo que se considera que la ocupación en el sector industrial debió haber sido un objetivo primario susceptible de alcanzarse con base en los instrumentos disponibles. También en la misma dirección actuó la política de protección a la industria señalando aranceles para la importación de maquinaria y equipo considerablemente más bajos que para el resto de casi todos los productos manufacturados; esto distorsionó los precios relativos de las mercancías y de los factores y alentó el empleo de técnicas de alta intensidad de capital.

Como es lógico, todo el problema de absorción de la mano de obra es probablemente el más importante desde el punto de vista de la formulación de la futura política de desarrollo acerca de la cual me permitiré presentarles algunas consideraciones, específicamente en relación con la capacitación de la mano de obra.

En este problema pueden distinguirse dos fuentes: una de las cuales se encuentra vinculada con el nivel global de desarrollo de la economía del país y, la segunda, a su ritmo de crecimiento. La primera, puede verse en términos del acervo del más rico de los recursos

de que un país puede disponer y que es su elemento humano y, la segunda, en términos de las necesidades de capacitación y destrezas que plantea el proceso de crecimiento económico.

Aunque la importancia de ambos aspectos de la mano de obra y la ocupación son evidentes tanto desde el punto de vista de México en su conjunto, como del más particular del sector industrial, y que los dos se encuentran estrechamente relacionados, el que reviste mayor interés es probablemente el primero. Y quizá la mejor forma de verlo sería a través de algunas reflexiones sobre varias experiencias.

La más singular sería, por supuesto, la reconstrucción europea al término de la segunda guerra mundial y en particular, lo que se ha denominado como el "Milagro alemán". Parece evidente que, por ejemplo, ni la reconstrucción ni el "Milagro" podrían haber sido posibles de no haberse contado con un personal capacitado y responsable social y nacionalmente, y con disposición a aceptar sacrificios en aras del bien común. Ejemplo similar es Israel, donde se logró resolver en un período relativamente breve la uniformidad y la elevación de la capacitación de la mano de obra en todos sus órdenes alcanzando, así, niveles superiores de desarrollo a los de países en condiciones similares o mejores en cuanto a dotación de recursos naturales.

Lo anterior pone de manifiesto, y lo confirma la evidencia estadística, que parece existir una relación estrecha entre el nivel de desarrollo económico y los cambios cualitativos en el nivel de preparación de la población. Estos últimos están presentes tanto en lo que atañe al coeficiente de escolaridad como a la estructura ocupacional de la mano de obra por categorías.

A estos aspectos se les ha venido prestando especial atención, aunque la investigación empírica que se ha llevado a cabo en este campo es hasta ahora muy limitada y es aún difícil probar hipótesis causales y funcionales que sean significativas. Una de ellas, de reciente aparición es que debe existir cuando menos un mínimo de conocimientos y de capacitación en la sociedad antes de que la acumulación de los factores "tradicionales" de la producción, trabajo y capital, ejerzan un efecto favorable sobre el crecimiento de las economías.

Para el caso particular de México, es interesante consignar en forma sucinta un problema de cierta importancia que se relaciona

con el tema que hemos venido examinando. Se trata de los resultados de una investigación que se llevó a cabo en Nacional Financiera, en que se comparó, para el año de 1960, la participación que tenían diferentes grupos de personal calificado en México con la de otros países. De acuerdo con esos resultados, habiéndose hecho la distinción de las categorías de preparación en varios grandes grupos, se encontró que, al nivel de ingreso registrado en México, había deficientes importantes en los núcleos de población con elevada preparación, y por contra, excedentes considerables en los de escasa preparación. Aunque es posible, tomando en cuenta los grandes esfuerzos que se han venido haciendo en materia de educación en todos los órdenes, que para esta fecha la situación existente en 1960 haya cambiado, es obvio que por un plazo relativamente largo será necesario continuar y aun intensificar esta labor.

A igual conclusión llevaría la consideración de las necesidades que plantean el ritmo de crecimiento que se ha considerado deseable para el país en los próximos años y los cambios estructurales de la economía. En lo que toca a lo primero parece obvio que el ritmo propuesto del 6.5 por ciento dependerá en forma fundamental del dinamismo que pueda mostrar el crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados, principalmente, y del propio desarrollo del sector industrial que es el más dinámico de la economía. En cuanto a lo segundo, el país se encuentra en estos momentos en una etapa crucial de su desarrollo manufacturero que se caracteriza por una creciente complejidad e interrelación de las actividades manufactureras en su conjunto. Como las industrias que se prevé aumentarán su importancia relativa en forma significativa son las no tradicionales y son también las que demandan de un personal más capacitado, se podría correr el riesgo de que el crecimiento industrial de México se viera obstaculizado de no encontrarse disponible este personal a medida que se le vaya requiriendo.

Todas las inquietudes que he expresado a ustedes llevan a una conclusión inevitable, que es la de mejorar considerablemente la capacitación de nuestra población económicamente ocupada con el doble propósito de aumentar el valor del recurso más valioso que poseemos y asegurar que podremos

continuar dotando a la mayor parte de la población de los mejores niveles de capacitación a que tiene derecho. Conviene señalar también los importantes beneficios que se derivan de la nueva Ley Federal del Trabajo ya que al mismo tiempo que mejora la situación de los núcleos más necesitados y de menores ingresos de la

población, establece y reconoce la necesidad de contar con elementos y recursos humanos cada vez más capaces y útiles a sí mismos y a la sociedad. Podremos por estos signos de madurez, tener confianza en nuestro devenir histórico que cada vez más es una promesa que se convierte en realidad tangible.

# DOCUMENTOS

MENSAJE POLITICO DEL  
SEXTO INFORME  
DEL PRESIDENTE  
GUSTAVO DIAZ ORDAZ

Presentamos en esta ocasión un importante documento: el VI Informe Presidencial. Es el análisis objetivo de la situación de un país que se transforma y se desarrolla, que encuentra obstáculos en su desenvolvimiento y que lucha con denuedo por salvarlos. Es, asimismo, ejemplo de honestidad que confronta el enorme esfuerzo sostenido por la administración del Presidente Gustavo Díaz Ordaz para encarar atinadamente los problemas que surgieron.

Es este un documento pleno de sinceridad que no soslaya lo que falta por hacer y en el que se exponen con toda objetividad los logros obtenidos. Nos permite afirmar que contiene también un mensaje optimista en el cual se apuntan las grandes realizaciones llevadas a buen término por la administración que está por concluir.

La concisión y la ausencia de circunloquios, la claridad y la lógica, características permanentes del Presidente Díaz Ordaz, norman el lenguaje del VI Informe. Es con ese lenguaje, y con la lucidez de un analista político, que el Presidente examina la situación del país e informa del estado de la administración con la objetividad y el realismo de un experimentado estadista, como lo es.

Contiene su mensaje una primordial novedad: deja ver los rasgos profundamente humanos de un Presidente que es, al mismo tiempo, un hombre cuya rectitud ha salido incólume de las más duras pruebas.

Gustavo Díaz Ordaz termina su gestión sometiéndose al juicio del pueblo. El juicio es el reconocimiento de la inmensa mayoría de los mexicanos a su integridad y fuerza moral, a su patriótico, positivo y valiente desempeño.

El Presidente del Instituto

**CIUDADANOS DIPUTADOS: CIUDADANOS  
SENADORES: CIUDADANOS PRESIDENTE  
Y MINISTROS DE LA HONORABLE  
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA  
NACION;**

Han sido seis años de lucha incesante a veces con éxito, otras sin él, para enfrentar problemas grande, y pequeños, para salvar escollos de toda índole, para cubrir múltiples carencias, para satisfacer enormes necesidades.

El presente que vivimos resulta creador y alienta la fe en un futuro promisorio que ayuda a forjar.

Sucesión de etapas en un proceso de larga duración ha sido nuestro desarrollo, y ni siquiera las contradicciones y las deslealtades -que las hemos sufrido- han logrado alterarlo o detenerlo.

Los precipitados confunden las horas con los años y los años con los siglos y olvidan que el avance de una revolución no es un gran salto; ni siquiera una serie de pequeños saltos; es, sí, un estallido para destruir todo lo que es necesario destruir, para después, recorrer un largo camino sin detenerse, venciendo o eludiendo obstáculos y evitando desviaciones, en las que puede caerse fácilmente por comodidad, error o falta de entereza. Es un proceso necesariamente gradual que, para ser sólido, exige audacia, prudencia, resistencia y fe renovada en las metas que se persiguen. La congruencia entre actos e ideas está por encima de las realizaciones espectaculares, de la demagogia que a tantas revoluciones ha llegado a esterilizar.

Una revolución en breve vida no es una revolución: en la perspectiva de la historia queda en mero episodio. Para ser auténtica revolución, exige un prolongado, laborioso, sacrificado esfuerzo, con aciertos que consolidar, errores que corregir y deformaciones que evitar.

Una revolución cambia usos y abusos, no sólo del antiguo régimen, sino también usos y abusos que inexorablemente surgen en su propio acaecer.

En la esencia de una verdadera revolución está la permanente crítica desí misma.

Es parte del espíritu revolucionario reconocer lo que ha dejado de hacerse, rectificar cuando así lo exigen las realidades, verificar los hechos y los medios para alcanzar los anhelos, para realizar los postulados en que se cree. Es consubstancial con el espíritu revolucionario que permanezcan firmes las ideas y se renueven constantemente los hombres.

La Revolución Mexicana, fruto de ideas universales, inteligentemente adaptadas a necesidades nacionales, nació exenta de sujeciones externas, ajena a metrópolis ideológicas políticas o económicas ¡Fueron grandes visionarios quienes la hicieron!

Nosotros, dentro de circunstancias distintas, hemos seguido su itinerario: una política de independencia, de no intervención, de apoyo a la autodeterminación de los pueblos y de cooperación y solidaridad internacionales.

Hemos mantenido, sin una sola claudicación, los principios de la política internacional, surgidos de la entraña misma de nuestra historia; los hemos sostenido con profunda y apasionada convicción, lo mismo cuando se identifican con los anhelos de otra nación, que cuando disienten.

Hace seis años decíamos cómo México desea la paz, y ahora es grato poder afirmar que hemos vivido en la paz y amistad con todos los pueblos del mundo, "obviamente más estrecha, más cálida con los que formamos la comunidad continental"; con nuestros vecinos inmediatos, así del Norte como del Sur, hemos conseguido que "nuestras relaciones sean ejemplo de convivencia cordial y constructiva" y México ha seguido siendo "entrañablemente hermano de todos sus hermanos de Latinoamérica".

Al iniciar el gobierno nos propusimos mantener la estabilidad política y conservar la paz interior, tratando de conjugar el orden y la libertad.

Si se hizo necesaria la represión legal de actos delictuosos, no fue sino consecuencia natural de la ilegítima presión que pretendió ejercerse contra el gobierno. Para los observadores de buena fe es evidente que nunca se trató de resolver los problemas con la fuerza

y que ésta sólo se usó para contener la violencia y propiciar un clima de paz que permitiera afrontar los problemas dentro de la ley.

Fue Juárez quien dijo: "Yo puedo condonar las ofensas personales que se me hagan; pero no está en mi arbitrio permitir que se ultraje impunemente la dignidad del gobierno, y que sea el escarnio y la befa de los malvados".

Con los naturales, transitorios desajustes, a veces dolorosos y cruentos, hemos vivido una etapa más de nuestra historia en plena paz social, manteniendo el orden para que sean posibles las libertades y manteniendo las libertades para que el orden sea un bien y no un mal.

Vivimos democráticamente: el pueblo ha sido y es siempre el árbitro soberano de sus destinos; nosotros hemos tratado empeñosamente de escuchar y comprender su voluntad, para acatarla y hacerla cumplir.

A pesar de pesimistas profecías y avisos designios, el proceso electoral se desarrolló con toda normalidad.

Los partidos, los candidatos y los ciudadanos en general expusieron sin restricción alguna sus pensamientos, y las mayorías nacionales pudieron conocerlos, para decidir con pleno conocimiento de causa, en qué programa y en qué hombres depositaban su confianza, a través del sufragio.

Nunca se había inscrito un número mayor de ciudadanos en el padrón electoral y nunca como ahora, se había registrado mayor concurrencia a las urnas.

En un clima de paz, repito, en el mayor orden y en completa libertad se realizó en todo el país la jornada electoral, y el pueblo mexicano, otra vez, convirtió una contienda en una gran fiesta cívica. Los comicios fueron limpia victoria de México y todos ansiamos que esa victoria rinda sus mejores frutos.

Discutir, confrontar corrientes de opinión, no sólo es posible, sino positivo y deseable; negar el derecho de exponer sus opiniones a los que piensan diferente va contra la dignidad del hombre y contra una profunda y rica tradición de México.

Al respetar a los demás estamos forjando la

mejor arma para que se nos respete.

Preservar nuestro estado de derecho y el régimen de nuestras libertades, es requisito esencial para que los mexicanos sitúen, por encima de sus ideas y sin perjuicio de profesar las que fueren, la convivencia en la paz y la justicia y la libertad en la ley.

Alejados de sectarismos provocados por la ceguera de la pasión, la vanidad o el rencor, expongamos cada quien nuestras razones, para que después de ponderarlas surja la verdadera razón que, al ser la razón de México sea la de todos los mexicanos.

Sobre esas bases hemos mantenido sólidamente la unidad nacional que se nutre y enriquece con la más variada gama de sentimientos, pensamientos y acciones. Esa cohesión nacional, sostenida, con gran sentido de los valores primordiales de la patria, nos ha permitido vivir en paz, en libertad, trabajando y esforzándonos por realizar cada vez en mayor grado los postulados de la justicia social.

La sensatez de la inmensa mayoría del pueblo mexicano ha salvado a la patria de grandes peligros, en los que a veces se cae por falta de previsión o de madurez, por veleidad o ligereza, por irresponsabilidad o por deliberada traición.

El mexicano sabe que su gobierno es genuinamente revolucionario, en cuanto es capaz de luchar denodadamente por mantener incólumes nuestras mejores esencias, como de emprender sin vacilaciones las reformas que el pueblo anhele.

Nuestras instituciones han probado, una vez más, su reciedumbre, su eficacia, su perfectibilidad. ¿Existen, acaso, en el panorama de México gérmenes de instituciones con qué sustituir, aunque sea con pequeña ventaja, a las que poseemos? La respuesta rotunda es no.

Con nuestras instituciones, respetándolas y perfeccionándolas, el país puede continuar su ascenso en lo económico, en lo político, en lo social y en lo cultural.

La Constitución General de la República como institución fundamental de la nación y el conjunto de leyes que norman nuestra vida, han sido factores primordiales en la realización de

esta etapa que está por concluir.

Factor también importante ha sido nuestro Instituto Armado.

Si al protestar como candidato -noviembre de 1963- afirmé que los mexicanos podemos sentirnos realmente orgullosos de nuestro ejército y de nuestra armada, ahora, casi siete años después, con el aval de profundas experiencias, ratifico el orgullo que sentimos por su comportamiento y su espíritu de sacrificio y de cooperación, que han hecho posibles las tareas orgánicas de la paz para colocar a México en niveles superiores.

A nombre de pueblo y gobierno expreso la gratitud nacional a nuestras fuerzas armadas por la disciplina, el honor y la lealtad con que han cumplido la altísima misión que tienen encomendada: velar por la inviolabilidad del territorio, mantener el orden y la paz social, defender las instituciones y salvaguardar los mejores valores de México.

Nos esforzamos por manejar escrupulosamente, no sólo desde el punto de vista de la honestidad, sino también desde el de la eficacia, los bienes puestos bajo nuestra custodia. Creemos entregar una economía más sana, una situación fiscal equilibrada.

Hace seis años, nos propusimos como importantes objetivos fomentar el ahorro interno, mantener la estabilidad del tipo de cambio, combatir presiones inflacionarias, alcanzar un crecimiento económico de 6 por ciento anual como promedio, por lo menos; impulsar la industrialización y aumentar la eficacia productiva; corregir y atenuar desequilibrios en el desarrollo regional y en las diversas ramas de la actividad, y lograr mayor equidad en la distribución del ingreso nacional.

Llevamos tres décadas de desarrollo económico sostenido: de 1940 a 1950, el aumento en el producto bruto interno, en términos reales, deducido el crecimiento de la población fue de 38.5 por ciento; de 1950 a 1960, llegó a poco más de 26 por ciento y, en la década 1960-1970 no será menor del 46 por ciento. Este es un éxito logrado en uno de los aspectos más importantes del desarrollo económico-social: la capitalización nacional.

No estamos, sin embargo, satisfechos: debemos seguir esforzándonos por crear más riqueza y distribuirla más equitativamente, para que así la formación de capital resulte fecunda.

A pesar de la política fiscal, que propicia la redistribución del ingreso; de la continuación intensiva de la política agraria y su modernización, que permiten al campesino incrementar sus ingresos; de la revisión bianual de los salarios mínimos y de los contratos colectivos y de la cada vez más extensa seguridad social, no se ha podido impedir que, por la necesidad de acelerar la capitalización nacional, ésta haya dado lugar a una concentración de riqueza en que pocos poseen mucho y muchos carecen de casi todo.

La nueva Ley Federal del Trabajo trata de contribuir a corregir, en parte, esta situación, mas no ignoramos que se requiere persistencia.

No somos enemigos de la ganancia, estamos en contra del exceso y de la especulación. Hay muchos que ganan y, al ganar, ayudan a que México gane, pues contribuyen a la modernización del país, invirtiendo certeramente y desempeñando la función social que, a los que tienen, les impone **precisamente** el tener, que no debe ser considerado Jamás como un privilegio, sino como una rigurosa responsabilidad.

Los empresarios conscientes de su función social entienden, cada vez mejor, que no puede haber beneficio permanente ni certidumbre para el mañana si no contribuyen a mejorar la sociedad en su conjunto. Únicamente hay progreso firme cuando el económico va acompañado del progreso social creciente, que no sólo eleva el poder de compra de los asalariados, sino que al mismo tiempo les permite el acceso, de ellos y sus descendientes, a la capacitación, a la educación, a la formación profesional y a niveles sociales y económicos superiores, en fluida movilidad social, abierta y fecunda.

Me dirijo nuevamente a los patrones de México para repetir que, así como con alteza de miras, con sentido de realidad, con inteligente **espíritu** de comprensión han aceptado la nueva Ley del Trabajo, así también, con cabal

honestidad la respeten y la cumplan, y nos ayuden a hacerla respetar ya hacerla cumplir.

También reitero a los trabajadores de México que mientras más poderosa es un arma, debe utilizarse con más sentido de responsabilidad, con más cuidado y con más nobleza.

El sentido de responsabilidad demostrado por el movimiento obrero mexicano en tantos años de aplicación de nuestra legislación laboral y su inquebrantable lealtad a México, garantizan a la nación que este nuevo instrumento de defensa puesto en sus manos será siempre usado con nobleza.

Hemos querido que la Ley Federal del Trabajo sea un firme, un fecundo paso de avance que beneficie a los trabajadores, que acelere nuestro desarrollo industrial, que contribuya al progreso nacional, que redunde en bien de México.

El desarrollo económico-social mexicano no puede calcarse del de otros países de economía individualista o estatista: nuestro sistema es mixto. Nuestro desenvolvimiento, tiene que ser adecuado a las condiciones reales del país, a los recursos de que disponemos y a los objetivos que nos hemos propuesto.

Los países que primero se industrializaron no previeron su desarrollo económico y sus consecuencias; llegaron a él sin haberlo buscado. Nuestro caso es distinto: nos hemos lanzado al desarrollo económico deliberadamente y, por tanto, debemos aprovechar las experiencias ajenas para evitar, en la medida de lo posible, los tropiezos que han sufrido otros. No es tarea fácil, sobre todo si se piensa, lo que es evidente en nuestros días, que el desarrollo económico es continuo, nunca concluye.

Toca al Estado -y lo ha hecho en gran medida- crear la infraestructura para el desarrollo económico y además, promover las actividades básicas, suplir las omisiones del sector privado y coordinar éste con el sector público para el logro de las metas nacionales.

La planeación, obligatoria para el sector público e indicativa para el sector privado, ha mejorado, aunque quisiéramos que hubiera mejorado más. Necesitamos mayores esfuerzos

técnicos y administrativos de ambas partes para armonizar mejor los intereses. Nuestra disyuntiva no es entre el desorden económico individualista y la rigurosa planeación estatal: la disyuntiva está entre una planeación errónea en sus fines, incapaz de operar por incompreensión de las realidades o por desconocimiento de los recursos disponibles y una buena planeación.

Lo anterior no debe interpretarse como un deseo de mayor rigidez en la actividad económica estatal ni como propósito de imponer severos controles que inoperantes en la práctica reducen la capacidad de acción e iniciativa de los sectores público y privado. Si algo caracteriza a la economía mexicana es su flexibilidad y su pragmatismo que le han permitido, ante nuevos hechos, adoptar siempre nuevas soluciones. Mantener esta flexibilidad y este pragmatismo, que no supone abandonar los principios que nos rigen ni los fines que perseguimos, sino aplicar los métodos idóneos para hacerlos posibles, es lo que resulta fundamental. Frecuentemente vemos cómo naciones de planeación estatal rígida simplifican procedimientos, para estimular la decisión e imaginación individual y, simultáneamente, países de economía marcadamente individualista implantan medidas tendientes a dirigir la actividad económica, para evitar o corregir errores y lograr mayor complementación o armonía.

Hemos tenido que enfrentarnos a factores adversos, pero que no son indicios de un desajuste estructural que pueda detener el futuro desarrollo económico-social de México; han sido condiciones originadas, unas, en factores meteorológicos siempre variables; otras, en desajustes económicos mundiales que están fuera de nuestro control y otras más, en la intensidad misma de nuestro crecimiento, aparte de los errores, por cierto no esenciales, que pueden haberse cometido y que son susceptibles de corrección. Lo fundamental es que ni se nos ha cerrado el camino ni hemos llegado a un recodo que nos obligue a cambiar de rumbo.

Ciertamente, han surgido presiones inflacionarias; pero, en comparación con otros

muchos países, hemos salido muy bien librados.

Por otra parte, los procedimientos tendientes a evitar la sobreliquidez, dirigidos a salvaguardar los recursos financieros de México y a que el país pueda seguir obteniendo financiamientos en el exterior, son temporales, están sujetos a los cambios de la política monetaria internacional y, en todo caso, las mayores tasas de interés han aumentado la captación de ahorros internos y la acumulación de capital nacional para actividades productivas.

Las medidas que fue necesario tomar han permitido continuar el desenvolvimiento, sin afectar en lo más mínimo la estabilidad financiera.

Hace más de cinco años dijimos que necesitábamos estabilidad para el desarrollo, pero que la estabilidad sólo podía afirmarse en el desarrollo sostenido. Hoy, más que nunca, reafirmamos tal tesis: estabilidad para el desarrollo y desarrollo para la estabilidad.

México ha dado en los dos últimos años un paso decisivo en su progreso industrial. Ya la **inversión nacional no se canaliza** preponderantemente a la producción de bienes de consumo que sustituyen importaciones fáciles; en proporción importante se ha orientado hacia industrias básicas, a la producción de bienes intermedios y de bienes de capital, ~~equipo~~, máquinas, herramientas de elaboración más complicada, pero que desempeñan un papel decisivo en la reducción de las importaciones, pues son estos productos los que constituyen el grueso de ellas en la actual etapa de nuestro desarrollo. Igualmente, se ha acelerado y aumentado la producción de bienes de consumo duradero, con lo que se reduce también el volumen y valor de las compras en el exterior.

Muchas de las inversiones realizadas en el presente régimen están destinadas a asegurar el futuro desenvolvimiento económico de México: política de exploración y determinación de reservas de recursos minerales; descubrimiento de nuevas fuentes de energía; impulso a la industria siderúrgica; firme cimiento para el desarrollo de la petroquímica básica; industria de fertilizantes y pesticidas para incrementar la

productividad agropecuaria; obras hidráulicas y apertura de nuevas tierras al cultivo; industrias de materiales de construcción; y cuantiosas inversiones -en ningún sexenio habían sido mayores- en la investigación tecnológica, en la formación profesional y en la capacitación obrera.

La carga de la deuda externa sobre la balanza de pagos es un problema al que se enfrentan gran parte de las economías en desarrollo. México no puede todavía escapar a esta situación, sin embargo la estructura de las obligaciones tomadas se ha mejorado en el curso del presente sexenio.

El endeudamiento externo dista mucho de rebasar la capacidad de pago nacional, si atendemos a la existencia de sectores dinámicos de la economía del país, que cada vez sustituyen en mayor proporción importaciones y, en poco tiempo, podrán dar lugar a exportaciones; al potencial turístico nacional que es enorme y que apenas empezamos a explotar; a nuestros recursos naturales, que están bien lejos de estar plenamente desarrollados; a nuestras exportaciones tradicionales que pueden ser fortalecidas y aumentar su capacidad en la obtención de divisas.

Los recursos financieros del exterior han desempeñado y seguramente saquiran desempeñando una función importante, pero complementaria: hacer más rápida la formación de capital nacional, la creación de fuentes de producción y empleo, y aligerar al pueblo de México la carga del desarrollo económico, sin incurrir en políticas de ahorro forzado, que significarían una reducción drástica de los consumos de las clases de menores ingresos.

Hemos dedicado los recursos del exterior al aumento de nuestra productividad; malo sería que se hubieran aplicado hacia actividades especulativas o poco productivas, a consumos suntuarios, a exceso de gastos en el extranjero.

Al iniciar nuestra tarea, nos propusimos mejorar la educación, la vivienda, las condiciones sanitarias, la asistencia y la seguridad sociales y, en general, elevar el

bienestar de nuestro pueblo, otorgando prioridad al sector agropecuario, por saberlo el más necesitado.

Nos espoleaba la urgencia de acelerar el reparto hasta lo posible y logramos entregar a los campesinos 23.055,619 hectáreas, extensión sin precedente en los anales de la Reforma Agraria.

Proyectamos orientar el mayor monto posible de la inversión hacia el campo y logramos más que duplicar las sumas dedicadas al fomento de la producción agropecuaria, forestal y pesquera.

Con la participación coordinada de todas las entidades que invierten en el campo, ejecutamos un programa para dotar de infraestructura básica -agua potable, caminos, escuelas, electricidad, silos, bordos, saneamiento ambiental, mejoría de viviendas- a las poblaciones rurales que tienen de 500 a 2,500 habitantes y que en número de 11,000, agrupan cerca del 50 por ciento de nuestra población campesina. Realizamos, en los últimos dos años, dentro de este programa, 8,100 obras en beneficio de más de 7,000 poblaciones rurales.

Habíamos enunciado el propósito de ejecutar la mayor cantidad posible de obras de pequeña irrigación, aunque tuviéramos que sacrificar la construcción de las grandes y medianas; hicimos muchas de las pequeñas, sin tener que disminuir la inversión en las grandes y medianas, de tal modo que el número de presas construidas en el sexenio representa 28 por ciento de las presas y 40 por ciento de la capacidad de las construidas desde 1926, año en que comenzó nuestra política de riego.

Conseguimos una verdadera transformación de la Comarca Lagunera.

Avanzamos mucho en los trabajos del Plan de La Chontalpa.

Multiplicamos el crédito a los campesinos y creamos el sistema del Banco Nacional Agropecuario.

Integramos Guanos y Fertilizantes de México y prácticamente somos autosuficientes en ese ramo.

Dimos pasos de extraordinaria importancia

en la exploración y explotación del petróleo y, después de satisfacer las crecientes demandas, no sólo no disminuyeron las reservas probadas, sino que aumentaron tanto las de aceite como las de gas.

De 1965 a 1969 Petróleos Mexicanos obtuvo utilidades netas por 1,573.000,000.00 pesos, cifra casi igual a la de 1,607.000,000.00 pesos a que ascendió la deuda petrolera y sus intereses.

Creamos el Instituto del Petróleo para fomentar la investigación tecnológica y preparación de proyectos.

Ante la inaplazable exigencia de energía eléctrica, tanto para desarrollo industrial, como para consumo doméstico, programamos la instalación de 2.248,000 kilovatios y pudimos rebasar la cifra llegando a los 2.323,000 kilovatios. Antes de finalizar el período operarán otros 320,000.

Suman **7,478** las colonias populares y poblados rurales electrificados en el sexenio.

A base de grandes esfuerzos en que se coordinaron los sectores oficial y privado, resurgió la minería.

Prácticamente sin sacrificio para la nación mexicanizamos la explotación azufrera.

Rescatamos y consolidamos la industria petroquímica básica para ser desarrollada exclusivamente por el Estado, y paralelamente se desarrolló en importante escala la industria petroquímica secundaria.

Aunque por un año perdimos el primer lugar como productores de plata, al siguiente lo recuperamos.

Hemos conseguido el mayor descubrimiento de reservas de cobre en la historia de nuestro país.

Fortalecimos la industria pesada nacional mediante la ampliación de la capacidad de la industria siderúrgica.

Hicimos, en el sexenio, 982 kilómetros de carreteras troncales, 8,080 de caminos alimentadores, 3,062 de vecinales y 1,559 kilómetros de caminos rurales, además de 516 kilómetros de modernas autopistas.

Construimos también una moderna red de aeropuertos, dotados de las mejores instalaciones posibles, para mayor seguridad de

la aeronavegación.

Mejoramos substancialmente las **comunicaciones internas y con el exterior** estructurando el sistema de microondas e incorporándolo al de satélites.

Nos proponíamos construir, en los seis años, 25,000 aulas y pudimos erigir cerca de 50,000 aulas, laboratorios, talleres y demás locales escolares. Están en proceso, además casi 6,000.

Aumentamos hasta 7,108.000.000.00 pesos los subsidios otorgados en el sexenio a la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Politécnico Nacional, a las universidades e institutos de enseñanza superior de la provincia.

La obra hospitalaria fue muy extensa y de gran intensidad. Destaca la sustitución del viejo manicomio de La Castañeda por un sistema de modernísimos hospitales psiquiátricos, la transformación de los hospitales General y Juárez y la erección de un gran Hospital Infantil.

Un número muy crecido de poblaciones, principalmente del medio rural, recibieron el beneficio del agua potable y del sistema de alcantarillado.

En la capital de la república, independientemente de atender, hasta donde fue posible, la extensa gama de los diversos problemas que la afectan, enfrentamos a fondo los esenciales: dotación de agua y servicio de drenaje. Ejecutamos la obra por tantos años deseada y también por muchos años considerada como superior a nuestras fuerzas: la del transporte colectivo que la voz popular ha llamado "Metro".

Sin necesidad de recurrir a colectas públicas tuvimos capacidad para atender, dentro de límites razonables, con asistencia médica, alimentos, ropa y refugio a muchos miles de damnificados por las graves inundaciones que sufrimos.

En las zonas más castigadas por la sequía desarrollamos programas especiales de construcción de obras de utilidad colectiva para aprovechar la mano de obra y repartir así salarios, aliviando en algo la situación de esas regiones.

Superamos las grandes dificultades de la compleja organización que significó una empresa de las dimensiones de los Juegos Olímpicos de 1968 y también en este aspecto, a pesar de los aviesos propósitos y de los pesimistas temores, México se anotó un resonante éxito mundial.

Pudimos hacer frente a las fuertes cargas económicas que los juegos olímpicos significaron, sin necesidad de establecer -como se ha hecho en todas o en casi todas partes en donde se han realizado eventos similares- un impuesto especial de recuperación.

En toda la extensión del territorio patrio, lo mismo en las zonas urbanas que en las rurales, en las grandes capitales que en las más modestas poblaciones, hay una obra de pequeña o gran significación económica ejecutada por el régimen, pero todas importantes para los núcleos de población que resultan beneficiados.

Esta impresionante obra material refleja un indispensable y conveniente sentido de continuidad: alcanzamos muchas metas, que no serán sino puntos de partida para lograr otras más importantes.

Nada nos será más profundamente grato que, en los años venideros, allí donde fracasamos, se obtenga éxito; donde logramos aliviar las necesidades, se consiga satisfacerlas plenamente; donde alcanzamos buenos resultados, se superen con creces.

También removimos todas las ramas de la administración pública con el propósito de romper, hasta donde nos fue dable, perjudiciales rutinas, para promover modificaciones y reformas con ánimo de mejorar nuestros instrumentos de servicio público.

En otro orden, ampliamos a doce millas marítimas -3 más que la anchura del mar territorial de la época- la zona exclusiva de pesca de la nación.

Después adoptamos el sistema de las "líneas de base", de acuerdo con la Convención de Ginebra sobre Mar Territorial, para declarar como tal la parte del Golfo de California ubicada al norte de la cadena de islas formada por las de Tiburón, San Esteban y San Lorenzo.

Posteriormente también ampliamos a 12 millas la anchura de nuestro mar territorial.

Recuperamos para México importantes porciones de territorio a lo largo del río Bravo.

Este es, a grandes rasgos el esfuerzo realizado por el pueblo mexicano durante los últimos seis años.

Seguimos siendo un pueblo libre, soberano e independiente; hemos vivido en paz con todas las naciones del mundo; hemos mejorado y estrechado las relaciones con todos los pueblos que son nuestros amigos. Somos una nación que respeta a los demás y que es respetable y respetada.

México es hoy grande en su territorio y más extenso en sus mares; tiene un número mayor de hijos que lo aman y que lo sirven y es más amplia la base de su ciudadanía. Tenemos una legislación laboral más justa y un poco más para repartir entre todos, a fin de que un día a todos alcance el techo, el calor del hogar, el pan, un vestido decoroso y los nuevos horizontes que se abren en la escuela, desde el jardín de niños hasta la universidad. Disponemos de mayores medios para aliviar el dolor, para combatir la enfermedad y para salvar vidas. Estamos más cerca unos de otros, porque nos conocemos más y estamos mejor comunicados.

Cada día tenemos más clara conciencia de que somos una patria única e indivisible, estamos más seguros de nosotros mismos; es más vigorosa nuestra confianza en nuestras propias fuerzas; es más luminosa la bandera de nuestra esperanza y más recia la fe en los destinos de nuestra patria.

Tenemos una idea mucho más precisa de lo que somos como hombres, como pueblo, como nación; son cada día más firmes nuestros principios; están intactas la economía, la dignidad y la libertad.

A pesar de todos los obstáculos, calamidades, inundaciones, sequías, plagas, conflictos internos, derrumbes de economías aparentemente muy sólidas, devaluación de monedas muy firmes, alza vertiginosa de las tasas de interés en los mercados mundiales y perversas campañas internacionales de desprestigio para nuestra patria, México sigue

adelante, como ejemplo de lo que puede lograrse cuando el pueblo se esfuerza, con fe en sí mismo y confianza en su gobierno y éste, a su vez, trabaja consciente de su capacidad, seguro de su eficacia muchas veces demostrada y con fe recíproca en el pueblo que lo apoya.

Una vida al servicio de México y a los principios revolucionarios; muchos años de entrega al servicio público; un programa congruente con nuestras realidades y los anhelos de nuestro pueblo y la organización de un partido político, lograron para mí la confianza ciudadana en los comicios de 1964.

Llegué al gobierno con el apoyo de las grandes mayorías, por la puerta grande y honrosa de la legitimidad del voto limpiamente emitido.

La unanimidad la hubiera considerado denigrante: aspiré a la mayoría y, por fortuna, siempre he contado con ella.

Entendí desde un principio que ese apoyo significaba el más grande y solemne de los compromisos: servir a todos, los que habían estado a favor y los que estaban en contra.

Consciente de que me debía a todos, no obstante, desde un principio, expresé mi abierta inclinación por los más desvalidos, una preferencia de la que siempre he estado orgulloso.

Me llevo el calor de limpios corazones que no concibieron nunca la celada ni la perfidia: me llevo la augusta majestad de manos callosas que dieron aliento a mi mano; me llevo las sencillas, ingenuas y profundamente conmovedoras demostraciones de alegría que en múltiples ocasiones correspondieron a mi esfuerzo.

Conviví con las fuerzas más elementales de México, las que dan sentido profundo a la Revolución y de los talleres, de los ejidos y de las chozas salí herido profundamente de tanto que nos falta por hacer.

Sean esos hombres y mujeres humildes, cuánto y cuán hondamente he sentido el aliento que, con su fortaleza, me dieron sin reservas.

¡Los pobres se conforman con tan poco! Sin embargo, en el campo enterramos muchos millones de pesos en obras que no tienen

escaparate; enterrados, sí, pero no como cadáveres, sino como raíces que sostienen y dan vida.

Llegamos al final del ejercicio en plena lucha por dar satisfacción a las necesidades más apremiantes de nuestro pueblo, sin descanso, sin tregua ni armisticio; con esfuerzo que no reconoció taxativas y que sabe que es infinitamente pequeño frente a la magnitud de las necesidades por satisfacer.

Luchar es el único modo de ganar nuevos alientos.

En medio del gran cambio que en otras latitudes ha alcanzado extremos de convulsión y aun de agonía, no hemos estado sordos; pero tampoco hemos tolerado que se rompiera la paz en que nos desenvolvemos y que es la única garantía de que el quehacer de los mexicanos cobrará, en la libertad, los frutos que nos son apetecibles, frutos que, sin paz y sin libertad, nada significan, pues sin ellas se abate la fuerza creadora.

Entre los estremecimientos del gran cambio que sacude y subvierte de raíz a muchos conglomerados del orbe, hemos podido seguir creciendo en la libertad y en la paz, conscientes de que nuestra marcha tiene una sola bandera que ha sido consagrada por centuria y media de azarosa y cruenta definición de lo mexicano, y de que bajo su sombra han de ordenarse aún las más amenazadoras turbulencias y adecuarse las soluciones a nuestras peculiaridades, a nuestras más puras esencias.

Cuanto bajo mi responsabilidad se hizo en los últimos seis años, estuvo determinado -y lo sigue estando- por el más resuelto ahínco de agrandar la patria en lo material y en lo espiritual, de consolidarla por dentro y de

confirmarla por fuera.

Nunca he tenido fruición de poder, y cuanto se ha depositado en mí ha significado siempre un gran honor, pero también la más lacerante de las angustias.

Entendí siempre el poder como oportunidad de servir, mas no como ocasión de otorgar favores ilegítimos o de satisfacer apetitos personales. No sacrifiqué mis deberes al afán de buscar la popularidad, a costa de la eficacia.

Cultivé la ecuanimidad para recibir con humildad los éxitos, y estar preparado para afrontar con valor de hombre las horas de dolor.

Ha sido para mí la más amarga y la más luminosa de todas las experiencias.

Durante seis años viví intensamente el dolor de México; de sus carencias e insatisfacciones. Mas no afronté la grave responsabilidad con tristeza o decaimiento, por el contrario, con la alegría de servir que se sobrepone a la fatiga, a las limitaciones físicas y aun a las enfermedades.

Con optimismo, porque confío en el pueblo de México y en el destino de nuestra colectividad, me entregué a las labores y ahora sé que, dentro de lo posible, hice el máximo esfuerzo; los errores y los aciertos será el pueblo el que los justifique o los condene.

Para los miles y miles de mexicanos que tantos y tan inmerecidos honores me han conferido, mi más conmovida y profunda gratitud, que será imperecedera.

Al pueblo de México, que es mi origen, que ha sido mi inspiración, mi guía y mi aliento, mi único señor y juez, con la conciencia tranquila, puedo decirle: misión cumplida.

Sereno me someto a su juicio inapelable.

Enrique Padilla Aragón -México: **desarrollo con** pobreza.- Siglo XXI Eds. Colección Mínima, México, 1969. 170 pp.

De muy interesante lectura resulta este trabajo. Es a nuestro juicio una monografía que fundamenta suficientemente la finalidad que persigue: sostener que el desarrollo económico de México debe orientarse hacia el mercado interno. Se divide en dos partes: en la primera, se hace la exposición de las características fundamentales del desarrollo económico alcanzado por México, con cifras hasta 1967. El análisis económico está muy bien fundamentado y no se llega a conclusiones que podríamos llamar alegres respecto al grado de desarrollo de nuestro país, Se sugiere una nueva política económica tendiente a evitar que el desarrollo económico alcanzado se detenga o se vaya por cauces que lo hagan esperar 60 ó 70 años para llegar a los niveles de desarrollo de los principales países capitalistas.

Como es sabido, el lento crecimiento del mercado interno ha sido un factor determinante del desarrollo en México aun cuando a últimas fechas se han hecho esfuerzos notabilísimos por ampliarlo. Sostiene el autor que los niveles actuales de desarrollo en el país no han borrado la circunstancia de ser un avance fluctuante, desequilibrado y concentrador del ingreso.

El desequilibrio fundamental se señala entre el sector agrícola, que aun cuando retrasado, se ha tratado de orientar hacia el consumo interno y, por otra parte, el sector manufacturero, que siendo el más dinámico, incide en forma muy positiva

en el Producto Nacional Bruto, lo que conduce a la consideración de que el avance económico del país ha sido principalmente urbano y ello marca un nuevo desequilibrio frente a las zonas rurales, en donde predomina la agricultura de temporal.

El crecimiento de la población ha determinado el nivel de la tasa de desarrollo, haciendo ésta casi insuficiente. Como es muy probable que la influencia de la población siga prevaleciendo como determinante, pues está calculado que en los próximos 12 años, o sea para 1980, tendremos una población entre 69 y 73 millones de habitantes, la presión demográfica se ejercerá en las siguientes formas: primero la tasa de dependencia se mantendrá inalterable, o sea dos personas económicamente dependientes por cada persona sin empleo; la segunda es que en el período 1976-80, la oferta de fuerza de trabajo se duplicará y tercero, que la concentración urbana seguirá creciendo.

Lo anterior hace urgente una política demográfica congruente con el desarrollo de México, que sólo podrá aplicarse con éxito si se logra registrar una mayor inversión en relación con el crecimiento de la población. Frente a una tasa de crecimiento demográfico muy alta, la inversión es del 13 al 14 por ciento del Producto Nacional Bruto, frente a Japón, que con una tasa de población del 1.5 por ciento invierte del 20 al 30 por ciento y el Canadá, con una inversión del 22 por ciento y un 2.5 por ciento de población.

La dependencia de nuestro desarrollo económico respecto a la política económica que Estados Unidos sigue frente al mundo y particularmente frente

a México, es otro factor que determina libertad en el campo económico. Las exportaciones bajan de precio, las importaciones suben y debemos pagar cada vez más caro. Las reducciones del comercio exterior de México provienen fundamentalmente de las variaciones de la economía norteamericana, pues con dicho país realizamos cerca del 70 por ciento de las transacciones al exterior.

El análisis de los ciclos que han condicionado el desarrollo económico del país y que es el punto fuerte del autor, ya que se ha especializado según parece en ciclos económicos, señala las causas que impulsaron en cada uno de los siete en que divide el avance económico de México a partir de 1931 hasta 1967, concluyendo dicho estudio con el llamado de "aceleración del crecimiento" y que podría considerarse un nuevo ciclo de la economía mexicana, a partir de 1964, cuyos resultados más interesantes son los siguientes: en el bienio 1966-67 el Producto Nacional Bruto crece a una tasa anual del 7 por ciento, la población a una tasa del 3.6 por ciento y el desarrollo al 1.9 por ciento. Como factores de lo anterior se señalan la inversión del exterior y el turismo, así como la inversión pública y privada nacionales.

Se señala que el desarrollo económico ha sido concentrador del ingreso, o sea que ha habido una mala distribución del ingreso, circunstancia que es delatada por los siguientes hechos: primero, la concentración del desarrollo en extensiones geográficas. Segundo, el significativo atraso del sector agropecuario: "Más de la mitad, o sea el 53 por ciento de la fuerza de trabajo, se ocupaba en la agricultura para 1964, mientras en la industria el 17 por ciento de la población ocupada produce el 41 por ciento del Producto Nacional Bruto, que representó cinco veces más lo producido en el sector agrícola" (Pág.

99).

Se propone una nueva política en inversión, en consumo, en comercio exterior, en moneda y fiscal, teniendo todo como finalidad el incremento del mercado interno.

En lo que se refiere a inversión, debe señalarse que la privada se concentra en actividades que se han desarrollado en las ciudades, creando así el tremendo desequilibrio ya señalado. Por lo contrario, la inversión pública se ve obligada a contratar préstamos internacionales para sostener un ritmo de crecimiento, pues los fondos son captados por los bancos privados.

La inversión extranjera debe reglamentarse, pues los egresos superan en forma notable a los ingresos de esta clase de inversión.

La política de consumo que es una medida directa tendiente a ampliar el mercado interno, deberá fundamentarse en la producción de los ingresos al **campesino**, la **defensa** y **complementación** de los sueldos y la política de seguridad social.

El comercio exterior procurará diversificar exportaciones y buscar nuevos mercados y, por otra parte, en lo que se refiere al comercio nacional, **deberá revisarse la política proteccionista**, pues nuestros productores están protegidos en exceso frente al consumidor.

La nueva política monetaria dependerá principalmente, en lo que se refiere a un factor interno, de la política de gastos en obras públicas y gastos particulares.

El régimen fiscal debe hacerse más eficaz para el desarrollo económico, procurando: transferir recursos de los particulares al Estado; alentar actividades productivas y atenuar disparidades en el ingreso.

En términos generales, consideramos que el autor señala con mucho éxito

algunos de los lunares que nuestro desarrollo económico padece y que por ello la lectura de su trabajo resulta alentadora e interesante para todas las personas relacionadas con la administración pública y a quienes les importan los problemas nacionales.

FAC

Rafael Vargas Hernández -**La empresa multinacional latinoamericana como factor para la integración y el desarrollo.**- Tesis profesional, UNAM, Facultad de Derecho, México, 1970. 227 pp,

La necesidad de crear un concepto latinoamericano de empresa multinacional, independiente del de las grandes corporaciones de los países "metrópoli", es planteada por Vargas Hernández como un requisito indispensable para lograr el desarrollo de Latinoamérica. Se trata de "una alternativa ante la inversión extra-regional". Se nos propone en esta tesis un mecanismo jurídico para lograrlo: la creación de un "nuevo derecho", un derecho resultante de la coordinación y armonización sucesiva del derecho de sociedades de los países existentes en la zona; es decir, el logro de una máxima uniformidad de legislaciones. Este sistema es el que se ha seguido dentro de la Comunidad Económica Europea.

Otra alternativa sería la creación de un estatuto completamente nuevo, previo estudio de las necesidades de la integración intrazonal, que será el que rijan la Sociedad Multinacional Latinoamericana, en cualquier parte del área en que ésta fije su sede.

El concepto de empresa multinacional puede relacionarse con el de corporación

internacional, pero para los fines de la integración latinoamericana aquella debe identificarse principalmente con el de empresa pública multinacional, pues sólo a través de la participación de los Estados latinoamericanos es posible lograr una verdadera integración.

La empresa pública multinacional puede definirse como "una asociación contractual entre entes públicos, de decisión y producción correspondientes a distintas naciones o sistemas, en virtud de la cual se ponen en común aportes especificados en condiciones definidas, a fin de alcanzar ciertos objetivos, mediante acciones mancomunadas y compatibilizadas".

El trabajo que nos ocupa hace una revisión muy amplia de los diversos aspectos de las empresas multinacionales. Se inicia con una disertación sobre la justificación de la integración latinoamericana; planteando ésta como una alternativa para salir del estancamiento crónico que sufre la zona. A través de la integración -nos dice el autor- se pueden superar los problemas originados por el estrangulamiento externo, y nos presenta un análisis crítico del modelo europeo de integración, del cual se pueden tomar muchas enseñanzas.

Posteriormente propone nuevas formas de integración que pueden superar la etapa actual en que se encuentra la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, pues "la nueva liberalización comercial no producirá los efectos selectivos en la determinación de los campos de inversión que son necesarios para acercarse a las tasas óptimas de crecimiento económico". Es necesaria pues la confluencia de políticas (ricas comerciales y de inversión. Dentro de estas segundas queda enmarcada la creación de las empresas multinacionales.

El autor inicia el estudio de este tipo de empresas enunciando los diversos

conceptos que existen sobre ellas, así como sus características y aspectos generales, y nos presenta una tipología de ellas en la cual entran como variables el capital, la dirección y la tecnología, que definen el tipo de empresa multinacional de que se trate, según estén ligadas a un centro de decisiones cuya estrategia global opere en función de los siguientes intereses: extra latinoamericanos, de un país latinoamericano específico, o de toda Latinoamérica.

En el capítulo III se realiza una revisión de los diversos esfuerzos multinacionales que se han hecho en el mundo; destacan en este sentido la Scandinavian Airlines System, la EUROCHEMIC (Compañía Europea para el Procesamiento Químico de Combustibles Irradiados), el Túnel del Monte Blanco, etc.

La parte central de la obra (capítulo IV) es la dedicada a los aspectos legales de las empresas multinacionales. Estos aspectos se relacionan con los instrumentos constitutivos que contienen una gran variedad de disposiciones que determinan la estructura y operaciones de las empresas de acuerdo a sus necesidades. Asimismo, se estudia la personalidad jurídica de las empresas multinacionales, que ha sido objeto de intensos análisis jurídicos.

Otros factores tratados son los relativos a las leyes para el gobierno de la empresa, a la nacionalidad, a los poderes otorgados a las empresas, a los órganos directivos de éstas, al control que ejercen los Estados participantes sobre ellas, a su situación fiscal, al personal que las integra, etc. Para el estudio de lo anterior se ha utilizado como fuente la experiencia multinacional en campos tan variados como el transporte, la industria, las vías de comunicación y la investigación científica. El autor llega, a través del estudio de esta multitud de

casos, a elaborar e identificar principios generales dentro del funcionamiento de las empresas multinacionales; finalmente, establece las conclusiones siguientes: es necesaria la creación de un nuevo derecho para regir a las empresas multinacionales. Para legislar y ejecutar dicho derecho se requiere la creación de un **órgano supranacional** latinoamericano; dentro de éste existirá una Corte de Justicia, en la que se resolverán los conflictos que surjan durante el funcionamiento de las empresas.

El autor afirma que sólo mediante la empresa multinacional es posible continuar fructíferamente con el programa de industrialización de América Latina, ya que este tipo de empresas permitirá superar los estrangulamientos actuales de la industria latinoamericana tales como la estrechez del mercado, la utilización parcial de las plantas, la importación de tecnología, el proceso de sustitución de importaciones, la falta de capitales dentro de la región, etc.

Como apéndice de la obra, se incluyen la convención para la creación de la EUROCHEMIC, así como los estatutos de la misma.

Como hemos afirmado en ocasiones anteriores, este tipo de trabajos demuestran que sólo a través de enfoques multidisciplinarios se puede obtener una visión realista de los problemas socio-políticos actuales. Un tema tan complejo como lo es el de la empresa multinacional perderla su dimensión si es enfocado sólo bajo una disciplina.

La etapa actual de la integración latinoamericana está caracterizada por un estancamiento. Esta alternativa que nos propone Vargas Hernández permite vislumbrar la posibilidad de dar un nuevo impulso al proceso de industrialización de América Latina. La duda que nos

planteamos es si puede lograrse este proceso disminuyendo la dependencia por tico-veconómica con los países metrópoli.

JLMH

## LA OBRA DE THEOTONIO DOS SANTOS

La obra de Theotonio Dos Santos ha estado dedicada, principalmente, al problema de la dependencia de América Latina y en particular al nuevo carácter de ésta. Para Dos Santos el proceso de industrialización de América Latina se encuentra enmarcado dentro de la integración capitalista mundial, la cual está denominada por el capital monopolista.

El autor, brasileño radicado en Chile, ha penetrado en los efectos de dicha dependencia en la estructura socio-política de América Latina; estos efectos son tales como la modificación de la estructura de clases, de la estructura del poder, etc., lo que está conduciendo una polarización por tica de la zona.

A continuación presentamos una lista parcial de la obra de Theotonio Dos Santos.

## BIBLIOGRAFIA PARCIAL DE THEOTONIO DOS SANTOS

1. "Subdesarrollo y ciencias sociales".- en Hermes, Núm. 3, 1966.
2. Crisis política y crisis económica en Brasil.- Ed. mimeografiada del **Centro de Estudios Socio-Económicos (CESO)**, Santiago, 1966.
3. El nuevo carácter de la dependencia.- Cuadernos del CESO, Núm. 10, Santiago, 1968. (No. 6,

1967).

4. "La cambiante estructura de las inversiones extranjeras en América Latina", en James Petras y Maurice Zeitlin, eds.- América Latina: ¿reforma o revolución? Ed. Tiempo Contemporáneo, Buenos Aires, 1970. (Trad. del inglés por Floreal Mazia, de la Ed. de Fawcett Publications, Inc., N.Y., 1968).
5. "El nuevo carácter de la dependencia" (versión definitiva de las citadas en No. 3 y 4) en La crisis del desarrollismo y la nueva dependencia.- Instituto de Estudios Peruanos, América.- Problema 2, **Moncloa-Campodónico Eds. Asociados**, Lima, 1969.
6. "El capitalismo colonial según A.G. Frank".- Monthly Review Selecciones en Castellano, año V, Núm. 56, Nov. 1968, pág.17.
7. "La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina", Boletín del CESO 3, Santiago, 1968. También publicado en el volumen colectivo La dependencia político-económica de América Latina, Siglo XXI Editores, S A., México, 1969 págs. 147 a 188.
8. Socialismo o facismo: Dilema de América Latina.- Prensa Latinoamericana, Santiago, 1969.
9. "Dependencia económica y alternativas de cambio en América Latina", en Revista Mexicana de Sociología, Vol. XXXII. Núm. 1, enero-marzo, 1970 (memorias del IX Congreso Latinoamericano de Sociología No. 2). También publicado en ed. mimeográfica por la Sociedad de Alumnos de la Escuela Nacional de Antropología e Historia, 1970.
10. "The structure of dependence", in The American Economic Review, Vol. LX, No.2, May, 1970. (Papers and proceedings of the

eighty-second annual meeting of the American Economic Association, N.Y., Dec. 28-30, 1969). p. 231.

11. "The concept of social classes". in Science & Society, Vol. XXXIV, No. 2, Summer 1970, p. 166.