

# Los Factores Sociales y la Industrialización en México

HORACIO LABASTIDA \*

La revolución industrial y sus consecuencias han generado una agrupación de países que responden a sistemas económicos y sociales avanzados o a sistemas tradicionales, pero sujetos ambos grupos a las influencias y correlaciones que podrían expresarse en un modelo de naciones centrales y periféricas, en el cual las últimas se hallan sujetas, en diversas gradaciones, al influjo económico y político de las primeras. La relación más conocida entre países centrales y periféricos es la del intercambio de materias primas y productos manufacturados, cuyos términos siempre han sido desfavorables al comercio de las periféricas; mas independientemente de estas relaciones los países centrales encuadran en un sistema moderno de vida colectiva y los periféricos en mecanismos tradicionales y arcaicos.<sup>1</sup>

La industrialización provocó en las naciones centrales un cambio global en las estructuras sociales, desde las de tipo familiar hasta los más intrincados patrones de la comunidad; cambio reflejado en el establecimiento de nuevas instituciones sociales y en el juego de la producción, el consumo y el ahorro dentro de un mercado en el que el volumen y ritmo de las operaciones carecen de antecedentes históricos. El perfil de la distribución del ingreso sufrió transformaciones virtuales y reales, con efectos muy marcados en la diversificación y magnitud de la demanda y los niveles de vida; y lo mismo sucedió, por tanto, en la cantidad y calidad de las ocupaciones, la posición de las clases sociales, la atribución de los prestigios y la composición y reacomodo de los centros de poder. Estos cambios, que modificaron la estratificación social desde el nivel de los antiguos estamentos hasta las clases del presente, marcan los

\*Centro Nacional de Productividad. División de Investigaciones Sociales. Documento preliminar de trabajo (Dis. dpt. 1, IV / 70).

<sup>1</sup>Un estudio completo y breve de la historia del desarrollo y división de las naciones en ricas y pobres, en Asa Briggs, *Technology and Economic Development, A Scientific American Book*, New York, 1963, pp. 3-18.

momentos de la evolución que separa a la sociedad tradicional de la sociedad industrial.<sup>2</sup>

La industrialización es un proceso que penetra simultánea y sucesivamente en todas las estructuras de la comunidad al edificar el sistema social y cultural que podría denominarse una civilización industrial, sea capitalista o socialista, por cuanto que tal civilización implica nuevas formas de comportamiento económico y social.

En los países periféricos, por el contrario, hay un mantenimiento del *statu quo*; y, en consecuencia, de los principales valores que rigen la conducta tradicional; es decir, situaciones en las que las estructuras y sus funciones son la supervivencia de ciclos culturales aparentemente superados en nuestro tiempo. Las plantaciones, el latifundio y la gran hacienda, el señorío sobre el siervo, la continuidad de artesanías y factorías de producción manual, el liderazgo carismático y el paternalismo que infiltra las relaciones humanas, son propios de las zonas periféricas. Pero hay algo más: el atraso y el progreso, la riqueza y la pobreza, la urbanización y el campo no son fenómenos aislados entre sí. Ahora es casi unánime una opinión que afortunadamente tiende a generalizarse en la conciencia mundial, a saber: el atraso, la pobreza, las formas rurales son síntomas de un subdesarrollo que no es ajeno, en una gran proporción, a la abundancia y el avance de las regiones centrales.

El modelo de países centrales y periféricos no excluye en los últimos la iniciación de procesos de industrialización, pero en circunstancias muy distintas a las que rodearon estos procesos en los países centrales, en los que el cambio nació de energías internas destinadas a satisfacer las necesidades emergentes y ubicar, en forma adecuada, a los nacientes estratos que habrían de singularizar a la sociedad industrial. Las causas de la industrialización fueron muchas, pero en conjunto el fenómeno fue espontáneo y ajustado al sistema de motivos que arraigó en la comunidad; contrastando así con lo sucedido en los pueblos subdesarrollados, en los cuales la industrialización germinó como un paradigma sobreimpuesto y ajeno a la adopción de decisiones internas. La industrialización y la modernización se han portado como procesos paralelos que van de dentro hacia fuera en las naciones centrales, y de fuera hacia dentro en los países periféricos, a cuya órbita pertenecen México y el resto de América Latina.

El cambio industrial viene ocurriendo en los más importantes países latinoamericanos acompañado de las dificultades de un lento y en ocasiones dramático desprendimiento de la atracción gravitacional de las naciones centrales. Entre estos puntos críticos cuenta la superposición

<sup>2</sup>Véase Octavio Ianni. *Industrialização e Desenvolvimento Social do Brasil*, Editora Civilização Brasileira, S. A., Río de Janeiro, 1963, pp. 17 y ss. Las relaciones entre la ocupación, ingreso, *status* y posición de clase, en C. Wright Mills, "The Sociology of Stratification", en *Power, Politics and People* (The collected essays of Mills), Ballantine Books, New York, 1963, pp. 305-323.

de culturas, subculturas y distintos sistemas que coexisten dentro de estados bien delimitados que, al recibir el impacto de los factores industriales —cuyo efecto modernizador tiende a quebrantar los patrones de la sociedad agrícola—, acentúa la heterogeneidad tradicional y adiciona la interpolación de setores modernos y atrasados, urbanos y rurales, arcaicos e industriales. Ya se ha señalado que los indicadores materiales y culturales que se utilizan para trazar los límites de la unidad social (historia, idioma, niveles de vida, formas de explotación de los recursos) no podrían aplicarse al encuentro de la homogeneidad en los países latinoamericanos, donde “los sistemas sociales, se ha escrito, comprenden subsistemas y es desconocida la gran sociedad homogénea. En América Latina es muy grande la heterogeneidad, a tal punto que resulta imposible describir inteligiblemente la nación como un sistema único”.<sup>3</sup>

Si es verdad que la zona del subdesarrollo absorbe la industrialización como una consecuencia de las correlaciones de países centrales y periféricos, resultando así una modernidad extraña e indirecta, también lo es que en la sociedad tradicional el *statu quo* no es absoluto ante el progreso de la historia. Las instituciones arcaicas suelen debilitarse por efecto de los cambios que se filtran en las relaciones de producción y en los sistemas de valoración; y en la medida en que estas transformaciones se ahondan, brotan las contradicciones entre los intereses nacionales y la conveniencia de los países centrales. El encauzamiento interno hacia la modernidad en los países subdesarrollados, estimulado por ideologías renovadas y necesidades emergentes representa, en el modelo de naciones centrales y periféricas, la respuesta racional a una dependencia incompatible con el avance de la capitalización que requiere el cambio en las estructuras de la comunidad atrasada.

Los factores internos que han propiciado la industrialización en América Latina, y especialmente en México, no han impedido la heterogeneidad inherente a las subculturas de la etapa preindustrial, heterogeneidad que adquiere importancia al considerarse las posibilidades de la expansión industrial, ya que ciertas experiencias históricas apoyan el supuesto de que el desarrollo económico, en medida apreciable, es “una función del grado de unidad nacional que se ha alcanzado”;<sup>4</sup> y es obvio que la contemporaneidad de múltiples subsistemas en una nación no favorece la unidad, y sí las diferencias opuestas a la creación de las condiciones sociales favorables a la industrialización. El riesgo en este juego es el de un posible dominio de las pautas arcaicas o el de presiones extrañas que extingan la propensión al cambio.

La industrialización en México no es exclusiva de las últimas décadas.

<sup>3</sup>James C. Abegglen. “Relaciones entre la programación económica y la social en América Latina”, en *Aspectos sociales del desarrollo económico en América Latina*, UNESCO, Bélgica, 1962, t. I, pp. 288 y ss.

<sup>4</sup>Abegglen, *ibidem*, p. 291.

La movilización de recursos que indujo la Reforma auspició un crecimiento industrial de importancia y cimentado en: a) las inversiones directas de capitales ingleses, alemanes y norteamericanos en las comunicaciones ferroviarias, las explotaciones mineras, el comercio de exportación, y en la absorción de algunas tecnologías extranjeras; b) en la acumulación de experiencias artesanales y manufactureras que procedían de la Colonia y los primeros años de la Independencia, y que crearon un ambiente propicio al adiestramiento de una mano de obra calificada, al menos, a un nivel medio; y c) en la integración y defensa de una élite empresarial que asumió el poder de decisión económica en el sistema establecido.

La modesta intervención de la administración pública ante el proceso industrial se percibe en los gastos presupuestales del gobierno federal entre 1877 y 1911. La cuenta corriente representó el 77%; los gastos sociales poco menos del 7% y el fomento económico apenas el 16.7%. Sólo durante Victoriano Huerta y en el periodo constitucional de Venustiano Carranza la erogación en materia económica fue ligeramente inferior a la asignación del porfiriato.<sup>5</sup> Por otra parte, entre 1895 y 1900 hubo una tasa media de crecimiento anual en el producto bruto interno de casi un 5%, en la inteligencia de que los sectores más dinámicos fueron las manufacturas, la industria eléctrica y el comercio, sin perjuicio del valor alcanzado por la minería y los transportes.

En el citado periodo la manufactura creció en un 9%, la industria eléctrica en un 20%; el comercio en cerca del 8%; la minería en un 4% y el transporte en 3%; hay que advertir, además, que la industria de la construcción contó con un 5.7% anual. En cambio, entre 1900 y 1910, la manufactura evoluciona a la tasa media anual de 3%, y lo mismo pasó en otros renglones de importancia (eléctrico, transportes, comercio, etcétera). El petróleo fue, por causas bien conocidas, la excepción: entre 1903 y 1910 su tasa media anual de incremento fue del 54%.<sup>6</sup> En esta época sentimos con intensidad la terrible batalla que se iniciaba entre los grandes consorcios petroleros del mundo.

En los últimos tres lustros del siglo XIX ocurrió el auge industrial y el principio de su crisis. Las energías liberadas por la aplicación de las leyes de Reforma, que adquirieron rango constitucional al incorporarse a la Carta de 1857, originaron un flujo de capitales hacia la inversión industrial, cuyo valor agregado, al ampliar la magnitud de la demanda interna, desató los efectos del multiplicador económico a través de las complejas canalizaciones intersectoriales.

Una mano de obra barata inmigrante del campo y de las artesanías

<sup>5</sup> Leopoldo Solís. "El desarrollo industrial y la sustitución de importaciones en México" en *Espejo*, núm. 5, 2o y 3er. trimestres, 1968, pp. 43,44 y cuadro 1.

<sup>6</sup> Leopoldo Solís. *La evolución económica de México*, la parte, cuadro de producto bruto interno y tasas medias de crecimiento anual entre 1895 y 1967 (obra inédita).

que no pudieron competir con la producción industrial, alentó la industria, cuyo punto culminante se alcanzó hacia 1890, año en el que florecieron las factorías existentes y se instalaron fábricas modernas en nuevas actividades. “Durante el último decenio del siglo XIX, se ha escrito, el crecimiento industrial fue vigoroso y las industrias obtuvieron altas tasas de utilidades. Este fue el decenio florido del porfiriato. Se sustituyeron importaciones en las industrias de cemento, dinamita y siderurgia”, y “en esos años ya se apreciaba que la demanda de artículos de hierro y acero era de bastante consideración”;<sup>7</sup> pero las cosas no pudieron continuar por un camino progresista. Una distribución del ingreso cada vez más desigual estrechó lentamente el consumo de la población y el ahorro de las élites languideció en la práctica de hábitos suntuarios y en un permanente y sostenido derroche de riqueza en el extranjero. La industria sufrió esas desfavorables consecuencias y las que derivaron de la estructuración de una economía global orientada hacia afuera; o sea, a los mercados de los países centrales: entre 1901 y 1910 la manufactura se redujo a su mínima expresión.

La sujeción de nuestro comercio exterior a la manipulación de los precios en el mercado mundial, las negativas relaciones de intercambio, el crecimiento de nuestra dependencia y la inelasticidad del sistema político para asimilar y resolver los graves problemas de la sociedad rural y de los grupos urbanos emergentes, son las causas que desataron la crisis iniciada por Francisco I. Madero en 1910 y concluida con la promulgación, en Querétaro, de la Constitución de 1917. Entre este año y 1934, pero especialmente en el cuatrienio 1925-1929, se echaron las primeras bases económicas y sociales del México moderno. En el periodo 1935-1940 fueron aplicados con toda amplitud los principios constitucionales más avanzados; no sólo se repartió la tierra entre los campesinos sino que fue fomentada al máximo la sindicalización obrera; se nacionalizó el petróleo, se fundaron instituciones de crédito para financiar el comercio, la producción agropecuaria y la industria, y se puso en marcha un programa de equilibrio entre el desarrollo económico y el social, procurándose a la vez asentar el desarrollo manufacturero en recursos internos y al margen de la dirección exterior.

La anterior política, que trazó un eficiente camino a la industrialización, fue enriquecida con cambios en la composición del gasto presupuestal: el fomento económico y el desarrollo social elevaron sus niveles, reduciéndose el volumen de los gastos administrativos. Así fue como se iniciaron el programa de infraestructura, que absorbió altas cantidades de recursos monetarios, y el de educación científica y técnica: se abrieron numerosas escuelas de capacitación y se organizó entonces el Instituto Politécnico Nacional. Un cuidadoso análisis del destino del

gasto presupuestal federal, a partir de 1935, comprueba que las erogaciones económicas y sociales continuaron en ascenso, y los efectos de tal política en las comunicaciones, la irrigación, la electrificación, el transporte y la educación, constituyeron las bases en que se apoyaría el crecimiento industrial. Sin embargo, el desarrollo condujo a la inflación, y por tanto a precios ascendentes, devaluaciones monetarias, inseguridad en las transacciones y a una vertical caída en el consumo de los grupos más amplios y necesitados del país. Entre 1940 y 1945 los precios registraron promedios anuales de cambio de alrededor de 15.5 en los productos agrícolas e industriales, y en los siguientes seis años, hasta 1950, de 9.0.<sup>8</sup> A partir de entonces se introdujeron correcciones favorables a una estabilidad que se ha prolongado desde 1951 hasta el presente dentro de términos tolerables tanto en el renglón agrícola como en el manufacturero.

El desarrollo económico con inflación contradijo el principio de justicia social adoptado por la Ley de 1917. La respuesta fue el desarrollo con estabilidad de precios logrado por medio de una hábil combinación de política crediticia, monetaria y de fomento económico y social, cuyas características han sido estudiadas en varias ocasiones. El desarrollo reciente ha implicado cambios muy interesantes en las estructuras sociales. La reforma agraria y las grandes obras en la infraestructura indujeron una estratificación rural que se conserva hasta la fecha: los altos estratos se hallan en las zonas de riego y su producción comercial se orienta a la exportación; desde estos estratos hasta el minifundio y las zonas de refugio indígena existe una superposición de grupos campesinos que se ubican en todas las gamas de una escala social desfavorable por sus bajos recursos materiales y culturales: se trata de una sociedad rural que conserva valores incompatibles con la sociedad industrial y resume, además, formas de trabajo y explotación de la tierra contrarias a las que rigen en los sistemas modernos. La influencia de estas condiciones en la ciudad se advierte en los centros de miseria que la rodean a costa de la inmigración rural, y en los que surgen subculturas inestables que han roto los patrones tradicionales sin sustituirlos por los urbanos. En las ciudades, por otra parte, emergieron nuevos grupos, como las nuevas clases medias agregadas a las tradicionales, que se constituyeron como un apoyo esencial al sector industrial, pues aparte de formar en el segmento más dinámico del consumo de bienes finales, conllevan los insumos científicos, profesionales y técnicos que absorbe la industria. La pobreza del campo incrementa la oferta de mano de obra barata y fácil de ocupar en las operaciones corrientes del aparato productivo; mano de obra que se suma cotidianamente al obrero sindicado con adiestramiento laboral y más altas retribuciones, pero sujeto al

<sup>8</sup>Las modificaciones de precios se tomaron del estudio de Leopoldo Solís, *ibidem*.

desequilibrio social impuesto por la acentuada diversidad que registra la productividad de las factorías. Entre 1950 y 1966 mejoró la participación del trabajo en el ingreso (en 1950 era del 43 % y en 1966 el 53.1%), y ciertos datos denuncian que alrededor del 7 % de familias obreras captó el 29 % de los salarios totales en 1963.<sup>9</sup> La concentración en este caso prueba la disparidad ocupacional que existe en el sector y en la productividad de la fuerza de trabajo que afluye a industrias con muy diversos grados de modernidad.

La movilidad social es apreciable. En el decenio 1950-1960 las clases altas (todas ellas urbanas) crecieron de un 2 % hasta el 6 %; los sectores populares disminuyeron entre 53 y 40 %; y las clases medias, comprendiendo las antiguas, las nuevas y los grupos en ascenso aumentaron del 45 al 53.5.<sup>10</sup>

El breve análisis que se ha hecho de la posición de algunos estratos urbanos y rurales apunta hacia las antinomias imbibidas en la falta de integración de las clases sociales y al tipo de disfunciones que aparecen en el complejo de las relaciones interclasistas. La correlación entre las condiciones sociales y económicas y el proceso industrial se percibe también en estos datos adicionales: los índices de la contribución *per capita* al producto por sectores de origen fue, en 1940, así: las actividades primarias representaron un 32.4; las secundarias el 159.9; y las terciarias un 258.1. Cambios en 1960: actividades primarias 43.6; secundarias 216.0; y terciarias 134.1.<sup>11</sup>

En resumen: el crecimiento industrial dentro del desarrollo general fue factible por el concurso de factores y estímulos sociales y económicos. El consumo interno, la mano de obra barata, el proteccionismo arancelario, la asignación de recursos, la moderada estructura impositiva, la capacitación y educación en todos los grados, la integración de la infraestructura y el desarrollo social, son aspectos fundamentales en la industrialización. Además, los cambios en la estructura social fueron, en gran parte, muy favorables a la manufactura en cuanto redujeron el tradicionalismo del pasado e incrementaron la unidad geográfica, económica y social.

Pero México no escapó a las reglas del juego para los países periféricos. Su desarrollo resolvió numerosas divergencias del pasado, pero ha generado nuevos problemas que obstaculizarán el progreso si no se despejan con audacia y eficiencia. Las crisis del desenvolvimiento suelen ser tan graves como las que quebrantan el *statu quo* original cuando no se

<sup>9</sup>David Ibarra. "Mercado, desarrollo y política económica. Perspectivas de la economía de México", en *El perfil de México en 1980*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Siglo XXI Editores, t. I, pp. 117 y 118.

<sup>10</sup>James W. Wilkie. *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, University of California Press, 1967, Table 8-12, p. 203.

<sup>11</sup>*Ibidem*, Table 8-11, p. 202.

adoptan decisiones que bloqueen las raíces mismas de los desequilibrios y reajusten la participación de las clases sociales en el sistema.

La industria es por hoy el contribuyente más dinámico en el desenvolvimiento de la economía no sólo por su intrínseca capacidad de producción sino también, como se señaló con anterioridad, por el impulso que ha recibido de una política deliberadamente adoptada para tonificar la capitalización. "La política económica, se asevera con exactitud, a medida que transcurre el tiempo subordina cualquier objetivo a la exigencia primaria de aumentar la producción y fortalecer al sector manufacturero del país. Al amparo de regímenes proteccionistas se pone a disposición de los productores un mercado que antes se abastecía en el exterior. El aprovechamiento de esa demanda preexistente crea estímulos adicionales a la inversión, al independizar temporalmente el desarrollo industrial del crecimiento de la capacidad de compra de los consumidores y de las tendencias de la distribución de los incrementos del ingreso."<sup>1 2</sup> En estos juicios hay una clara explicación de las razones que guiaron la industrialización por vías muy conocidas en las zonas del subdesarrollo. Las ramas productoras de bienes de consumo son las que se expanden al aprovechar la sustitución de importaciones y abastecen un mercado aglutinante de los productos fabriles tradicionales y de los nuevos. Las industrias de bienes intermedios y de capital adquieren lentamente mayor peso específico en el conjunto industrial y en algunas se logra una alta productividad por virtud del trabajo especializado y de los equipos modernos instalados en ellas.

Las relaciones establecidas entre la sociedad urbana y la rural y sus discontinuidades internas e interestructurales, muchas nacidas del proceso de industrialización, elucidan ciertos desequilibrios que obstruyen

Algunos de esos desequilibrios se encuentran en la superposición de tres niveles sociales con características definidas y distintivas: se trataría de los niveles moderno, subdesarrollado y primitivo del sistema social. En el primero, donde la productividad es máxima, se encuentran las técnicas más eficientes del aparato económico y los grupos de óptima participación en los beneficios del sistema. La productividad del nivel subdesarrollado es inferior por carecer, sus factorías, de una gran densidad de capital y de mano de obra eficiente, a más de que sus elevados costos impedirían la corriente de sus productos hacia el comercio mundial. La baja productividad del nivel primitivo, donde se mueven vastos estratos del complejo urbano-rural, causa la pobreza del campo y de la ciudad.<sup>1 3</sup>

Las diferencias en los niveles sociales del sistema no excluyen sus

<sup>12</sup>David Ibarra, ob. cit., p. 110.

<sup>13</sup>Véase Zygmunt Slawinsky. *Los sectores moderno, subdesarrollado y primitivo en las economías latinoamericanas en los últimos años y sus papeles en el empleo de la fuerza de trabajo disponible*, Santiago de Chile, s. f., edición mimeografiada.

mutuas conexiones; por una parte citaríamos los mecanismos de abastecimiento de sus respectivos insumos materiales y culturales, que son especialmente dinámicos entre los sectores moderno y subdesarrollado; y en segundo lugar mostraríamos la explotación de los recursos de los segmentos inferiores en provecho de los superiores, interrelación ésta que esclarece, al margen del tamaño de las retribuciones originadas en el grado de productividad de cada sector, el bienestar agregado en el estrato moderno a costa del subdesarrollado y del primitivo.

Los tres niveles señalados son meramente esquemáticos y ayudan a agrupar distintas condiciones de vida que concurren en la comunidad, pero no debe olvidarse que las gradaciones entre ellos son múltiples y, a las veces, muy peculiares cuando denuncian intensas transmigraciones sociales. El valor analítico de la hipótesis de la superposición sectorial puede apreciarse en algunas de sus implicaciones. Si la ocupación es la principal fuente del ingreso, como actividad que se practica en forma regular, los niveles señalados influirán en la distribución de las ocupaciones y los ingresos. Es muy posible que el sector moderno comprenda del 10 al 20 % de la población económicamente activa, y el resto, por partes iguales, se halle en unidades de baja y mediana productividad repartidas en los sectores subdesarrollado y primitivo. La distribución del ingreso exhibe los desajustes en la ocupación, que el campo recoge de manera muy dramática: en la sociedad rural no se genera empleo suficiente para satisfacción de la demanda que exige el crecimiento de su población; el costo de los jornales, estimado en porcentajes del valor de la producción, tiende a reducirse al mismo tiempo que aumenta el costo del uso de maquinaria; los días efectivos de trabajo anual se comprimen y hay un proceso de descapitalización en la medida en que crece el flujo del ahorro agrícola que capta la sociedad urbana. En el bienio 1963-64 el 50 % de las familias dispuso de 15.4 % del ingreso mientras el 58.5 % del ingreso se atribuyó al 20 % de familias; el 1 % más alto de familias, en el mismo periodo, absorbió el 12 % del ingreso y el 5 % más alto abarcó el 29 % del ingreso.<sup>14</sup> El binomio ocupación-ingreso preconditiona la distribución del *status*, del poder y de la posición de clases, pues las ocupaciones como raíces del ingreso determinan la situación de las clases sociales, la atribución de los prestigios y el establecimiento de relaciones de dominio a través de la formación de grupos de presión.

Al desequilibrio que devela la escala de ocupaciones e ingresos hay que añadir profundos desniveles regionales. Son 8 las entidades federativas con mayor ingreso medio anual por habitante (más de 6 mil pesos), a las que corresponde el 30 % de la población total, algo más del 59 % de la producción industrial y un 24.5 % de la población económicamente activa dedicada a labores agrícolas; además, estas 8 entidades tienen,

<sup>14</sup> David Ibarra, ob. cit., p. 118 y cuadro 12.

de su población, un 29.3 % con seguro social y un 81 % con energía eléctrica. Los gobiernos locales erogan casi el 56 % del gasto total. En el otro extremo hallamos 17 entidades federativas con ingreso medio anual por habitante inferior a los 4 mil pesos; su población representa el 44 % de la total; su producción industrial apenas llega al 13 % de la total y su población económicamente activa dedicada a labores agrícolas es del 72 %; sólo el 7 % de los habitantes tiene seguro social y menos del 42 % disponen de energía eléctrica; los gobiernos locales erogan el 22 % del gasto total. Entre ambas agrupaciones se encuentran 7 entidades federativas con ingreso medio anual por habitante de 4 a 6 mil pesos: absorben el 26 % de la población total, su producción industrial es algo mayor al 27 % del total y cuenta con un 58 % de población activa dedicada a labores agrícolas; sólo el 14.8 % de su población tiene seguro social y el 58 % de la misma dispone de energía eléctrica; los gastos de los gobiernos locales ascienden al 22 % del total.<sup>15</sup>

Esa información de 1965 comprueba que el 70 % de la población de 24 entidades federativas genera apenas el 40 % de la producción industrial y sus índices de seguridad y consumo de energía eléctrica son inferiores, en el primer caso, al promedio nacional; y, en el segundo, en 17 entidades; por otra parte, la proporción de población activa rural es superior al promedio nacional y los gastos de los gobiernos locales son menores a los que hacen los gobiernos locales de las 8 entidades de ingresos más altos.

Los problemas generados por el desarrollo en las últimas tres décadas, que se resumen en agudas discontinuidades en la distribución nacional y regional de los beneficios del sistema, se perfilan en un trasfondo de muy graves desajustes transferidos a nuestra época por la dictadura prerrevolucionaria; desajustes que, por lo demás, han sido resueltos en gran proporción: nuestro producto nacional bruto ocupa hoy el décimo lugar en el mundo y nos encontramos en el doceavo lugar por población; son muy elevados los índices de escolaridad y salud, la mortalidad infantil descendió y ascendieron las expectativas de vida, y el consumo de bienes y servicios por habitante ha crecido en grados que carecen de precedentes en nuestra historia. Sin embargo, en 1960 aún había más de un millón de habitantes que hablaban únicamente lenguas indígenas; casi 5 millones no usaban calzado y entre 8 y 10 millones no consumían habitualmente trigo ni alimentos proteínicos; hay que agregar que en 1965 seis millones de habitantes de la población de 15 y más años eran analfabetos; pero estos hechos y los anteriores no desvirtúan el progreso de México. A pesar de nuestra heterogénea realidad las estructuras básicas para un mejoramiento futuro se fortalecen del desarrollo del ritmo

<sup>15</sup> ifigenia M. de Navarrete "La distribución del ingreso en México. Tendencias y perspectivas" en *El perfil de México en 1980*, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Siglo XXI, t. I., p. 34. cuadro 1.

constante obtenido en los últimos lustros y del ascenso en los niveles de vida de sectores muy amplios de la población.

El análisis de la situación del país en el cuadro de su industrialización nos vuelve a la consideración de un principio señalado con anterioridad: la industrialización como cambio global de la sociedad requiere de un equilibrio adecuado al nacimiento de las instituciones propias de la llamada civilización industrial; y este equilibrio supuesto en el proceso de la modernización implica la aparición de medidas que suavicen las tensiones provocadas tanto por la desaparición de las formas arcaicas de la comunidad como por el nacimiento de las que son inherentes al nuevo sistema. Estas medidas, económicas y sociales, restaurarían el contorno quebrantado por el impacto del desarrollo en el agregado tradicional que le sirve de punto de partida y en las formas emergentes que generan los procesos industriales; para ello tendrían que asumirse como decisiones adoptadas por el sistema político.

Es obvio que en México la actual conjugación de los desequilibrios del pasado y del presente constituye un inminente riesgo para el desenvolvimiento industrial; pues tal conjugación, además de debilitar la salud de los factores de la producción y la política de consumo y ahorro, crea desconcierto en la definición de las metas que deben alcanzar los procesos de crecimiento. Urge cancelar las discontinuidades que segmentan al país en un conjunto de subsistemas heterogéneos y fomentar, en su lugar, la unidad exigida por la evolución positiva del sistema vigente. El progreso no podría fincarse en la injusticia social, que es el reflejo moral de los desajustes económicos y de la coexistencia de niveles de vida opuestos y contradictorios.

Con base en el análisis formulado, se podrían precisar los principales obstáculos sociales al desarrollo económico y a la industrialización, que se advierten en el panorama de México; esos obstáculos quedarían contenidos en los siguientes apartados:

1. La contemporaneidad de los sectores moderno, subdesarrollado y primitivo en el sistema social resta vastos núcleos de población al área de influencia de las actividades industriales, con la consiguiente restricción de un mercado que sólo podría ampliarse con la plena integración de esos estratos marginales. Por otra parte, las relaciones entre ellos inducen una explotación mutua que impone, como saldo final, la transferencia de beneficios desde los estratos inferiores hasta el superior; este bienestar agregado al sector moderno supone el sacrificio de los ingresos de las zonas atrasadas.

La inversión en el flujo de los beneficios es una necesidad evidente, puesto que la aplicación de los excedentes del sector moderno al desarrollo de los otros sectores eliminaría disfunciones globales del sistema y alentaría una unificación favorable a los procesos de modernización.

No hay que olvidar que “el desarrollo económico se produce, en medida apreciable, en función del grado de unidad nacional alcanzado”.

2. El marcado desequilibrio en la productividad del aparato económico explica las disparidades de la estratificación social, derivadas fundamentalmente de la asimetría en las ocupaciones y en los ingresos, cuyo perfil expresa tanto las discontinuidades verticales del sistema, citadas en el párrafo anterior, cuanto la desigualdad regional. No se trata de un desequilibrio virtual y fácilmente reajutable, ya que lo infieren las divergentes posiciones que ocupan los grupos en la estructura de la sociedad, y que comportan la abundancia o la escasez de su participación en los bienes que producen las instituciones. Estos desniveles son las raíces profundas de las crecientes tensiones que se advierten en la organización social, y que pueden perturbar sus funciones si los conflictos en que desembocan no encuentran una adecuada apertura en el sistema y ocasionan, por tanto, una inestabilidad incompatible con la industrialización.

3. La pervivencia de los patrones tradicionales en los estratos más bajos de la sociedad y la configuración de subculturas en las zonas de incidencia de los sectores sociales, originan resistencias al cambio que detienen a parte de la población dentro de subsistemas cerrados e in-comunicados con el resto de la comunidad. Esta situación explica que la movilidad social ascendente acelere sus corrientes en la medida en que el fenómeno se analiza en estratos de niveles mayores; por ello, mientras algunos segmentos de la sociedad muestran una dinamicidad extraordinaria, hay en otros un estancamiento aparentemente insuperable. Estos últimos han sido impermeables al proceso del desarrollo y de industrialización del país y constituyen núcleos prácticamente marginados. Sin embargo, el efecto en la modernización es evidente en otros estratos, singularmente los medios, en los que el crecimiento relativo es muy grande; es posible que una medición de este fenómeno demográfico en los últimos 30 años pruebe que la velocidad en el aumento de los sectores medios es muy superior al registrado en los altos y en los bajos. Los índices de urbanización de algunas ciudades, aun sin contar la capital de la República, indican los cambios en la composición de la población y el peso que ahora representan esas clases medias.

La significación de los sectores medios en la modernización se apoya en su habilidad para absorber la educación y las técnicas nuevas e impulsar la iniciativa del desarrollo. Ya se ha observado que los sectores medios son, en buena parte, “depositarios de bienes generados por el desenvolvimiento, principalmente los culturales, y al mismo tiempo los más sensibles a la tirantez que afecta a la comunidad. En calidad de depositarios de bienes culturales han edificado una estructura de aspiraciones ligada íntimamente al bienestar material; de ahí su fuerte tendencia al ascenso en la escala de las ocupaciones. En el fondo se trata de armonizar la realización de las aspiraciones con el nivel de los ingresos.

La ausencia de este equilibrio origina el conflicto de los sectores medios con su circunstancia histórica<sup>16</sup>; es decir, las clases medias, cuya definición y tamaño son vagos, conllevan valores sociales propicios a la industrialización no sólo porque la estimulan como activos agentes del consumo y el ahorro, sino en vista de que esos valores nutren constantemente la infraestructura científica y tecnológica en que se apoya la operación fabril. Pero la propensión de las clases medias a gozar de un *status* respetado puede inducir las al conflicto. “La mayor o menor intensidad de los conflictos, se ha señalado, depende del grado de alejamiento en que se hallan las aspiraciones y los ingresos reales, y también de las resistencias de estratos superiores al movimiento hacia arriba de los inferiores. La violencia de las tensiones, que puede cobijarse inclusive en el anarquismo, constituye uno de los graves problemas que se enfrentan en las metrópolis de América Latina.”<sup>17</sup>

La coexistencia de subsistemas y subculturas cerrados y abiertos dentro del sistema social crea una atmósfera opuesta a las rápidas transformaciones que requiere la industrialización.

4. Dos aspectos más de la sociedad urbana frenan la integración inervada en el desarrollo industrial. El primero sería la disparidad de los intereses empresariales que se extienden en los sectores moderno y subdesarrollado del sistema. La antinomia entre las agencias subsidiarias de centrales extranjeras y las empresas nacionales, sean estatales o privadas, entorpece la prosecución de metas comunes; y, por tanto, la homogeneidad de la política de desarrollo industrial. A esa antinomia, que suele agravar los conflictos políticos, como en el caso de la expropiación de las compañías petroleras extranjeras en 1938, se adicionan las naturales discrepancias entre la industria moderna y la subdesarrollada, cuando la primera, por su eficiencia, ahoga la existencia de la segunda, ocasionando a veces una movilidad descendente de grupos empresariales hacia un segmento llamado por algunos especialistas como la “lumpen-burguesía”.<sup>18</sup> Tales debilidades de la estructura industrial comprenden ciertas conductas que se manifiestan en la desviación señorial del gasto suntuario y en la excesiva prudencia ante el riesgo de explotar nuevos recursos o técnicas que no ofrezcan una casi absoluta seguridad de recuperación provechosa de la inversión.

El sector industrial, por otra parte, no parece empeñado en apoyarse en una infraestructura científica y tecnológica propia; por el contrario, en su comportamiento predomina la inclinación al fácil arbitrio de alquilar la patente extranjera y sufragar el costo de las “recetas” de operación. La sustracción del país a la directa posesión y desarrollo del

<sup>16</sup>Horacio Labastida. “Los grandes problemas de América Latina”, en *La iglesia, el subdesarrollo y la revolución*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1968, p. 34.

<sup>17</sup>Horacio Labastida, *ibidem*, p. 34.

<sup>18</sup>Véase C. Wright Mills, *ob. cit.*

conocimiento científico y tecnológico, que se concentra cada vez más en las naciones avanzadas, puede llevarnos a una condición de dependencia sin precedentes en las antiguas relaciones coloniales del siglo XIX. El problema incumbe a todos los sectores y no sólo al empresarial, y se plantea como uno de los mayores obstáculos a la modernización.

El otro aspecto que deseamos señalar se refiere a la clase laboral. La acumulación del ingreso obrero en el núcleo del sector moderno y los contrastes que existen entre este núcleo y los trabajadores adscritos a factorías de mediana y baja productividad, configuran una estratificación obrera, en la cual los estratos de menos recursos se disuelven en los contornos imprecisos de las clases bajas urbanas. Este desajuste altera los objetivos de la organización sindical al ser manipulada por distintos grupos de presión, desde la pandilla personal hasta la facción política, que brotan de la heterogeneidad de los intereses que reúne el sindicato. "Esta multiplicidad de sentidos de la acción sindical, se ha escrito, significa también su debilidad; pues no asegura la unificación de sus distintos componentes en el marco de una conciencia estable de clases."<sup>19</sup> Al lado de los obreros sindicados, cuyo número es pequeño en relación con la magnitud del sector, existe una masa popular de trabajadores de escasa habilidad que habitan, por lo general, en la periferia de las ciudades. En ella, como ya se indicó, aparecen las subculturas que bloquean la rápida incorporación de los trabajadores al sistema nacional. Los mecanismos de integración de estos grupos a la ciudad son prácticamente desconocidos; en cambio, hay un fenómeno de rechazo de las instituciones metropolitanas y un conservadorismo de las relaciones tradicionales, donde las lealtades de la sociedad agrícola mantenidas en el subsistema favorecen una sustitución del antiguo cacique rural por el patrón de la fábrica. Así es como se multiplican las estructuras culturales en una comunidad urbana que no ha logrado una cabal integración.

5. El estudio de la sociedad por estratos se apoya, entre otros datos, en las ocupaciones y los ingresos, y en todo caso se ha establecido una correlación entre el perfil de la distribución del ingreso y el grado de participación de los grupos en los bienes y servicios sociales —alimentación, educación, salud, recreación, habitación, etcétera. A una comunidad polarizada por los mecanismos que regulan el reparto de la renta corresponderá un marcado desequilibrio en los niveles de vida; por lo tanto, efectos limitantes en el mercado interno y una estrechez en la oferta del trabajo capacitado que demanda la industrialización. El alto porcentaje del analfabetismo (no inferior al 35 % de la población) y la baja proporción de alumnos en las escuelas medias y superiores con respecto a la población en edad escolar (esto sin contar la preponderan-

<sup>19</sup> Alain Touraine. "Industrialization et conscience ouvrière à Sao Paulo" en *Ouvriers et Syndicats d'Amérique Latine*, Sociologie du Travail, núm. special 4/61, p. 82.

cia de una educación ajena al empleo útil de los recursos humanos) contribuyen a acentuar las contradicciones que se advierten en el mercado de trabajo: “mientras para la mano de obra no calificada la oferta excede a la demanda, para la calificada sucede lo contrario”. Sobre el particular se han hecho estas reflexiones: “sería ideal equilibrar esa situación (el desajuste en el mercado de trabajo) mediante una capacitación planificada que permitiera proporcionar la cantidad y la calidad de fuerza de trabajo que se estimase habrían de requerir los distintos sectores económicos en momentos determinados. Capacitar la mano de obra y hacer coincidir los objetivos globales de empleo con el diseño de criterios de evaluación y financiamiento de proyectos es, desde otro punto de vista, requisito esencial para llevar a la práctica cualquier política de empleo”;<sup>20</sup> esta política —junto con otras medidas— es esencial para estimular la industrialización de México; por otra parte, una eficiente política de ocupación implicaría, además de su coordinación con directrices económicas mejor adaptadas a la estrategia del desarrollo, la revisión de los mecanismos de la distribución del ingreso y de la penetración real de los programas sociales, a fin de intentar el rompimiento de la polarización que prevalece, y establecer, en su lugar, una estratificación menos aguda y crítica. Sólo la programación de una política de desarrollo social y económico podría introducir las reformas estructurales que apoyarían la realización de esas metas. De otra manera se caerá en el círculo vicioso del atraso, puesto que un sistema atrasado induce discontinuidades en la población y estas discontinuidades estrangulan el proceso de modernización.

6. Sobre el desbalance regional sería innecesario repetir que la coexistencia de subsistemas en un Estado debilita la unificación nacional y el desarrollo de la industria.

7. Por último, cabe señalar el más grave desequilibrio del país: se trata de la aguda diferencia que separa a la sociedad rural de la comunidad urbana. En esta última —con la excepción de la agricultura de exportación abatida ahora, entre otros motivos, por los altos costos de algunos insumos industriales—, se cobijan los más deprimentes niveles de vida y las formas más arcaicas de la sociedad. En el sector, además, labora la mayoría de los mexicanos; puesto que las estructuras de tipo rural comprenden a una parte de la población muy superior a la registrada por los censos bajo el rubro de “población rural”.

Los campesinos viven en los sectores subdesarrollados y, principalmente, en el primitivo, en el cual numerosos factores negativos agravan las condiciones de sus habitantes; entre esos factores cuentan los siguientes: a) el crecimiento de la producción agropecuaria apenas supera, con ligero margen, el rápido incremento demográfico, razón ésta que se

<sup>20</sup>Esta y la anterior cita en David Ibarra, *ob. cit.*, pp. 158 y 159

dramatiza en las zonas del minifundio, cuyos cultivos no estimulan ni el mejoramiento en las técnicas ni la ampliación de las superficies explotadas; b) la baja productividad de la gran masa campesina excluye los excedentes económicos que podría usar para modernizar sus sistemas de producción y las formas de convivencia; c) además, las utilidades de la agricultura comercial, que constituye el estrato más alto de la sociedad rural, no se canalizan, en lo general, a la propia agricultura comercial y mucho menos hacia estratos inferiores; por el contrario, la revisión de las operaciones bancarias que manejan el ahorro agrícola prueba su conversión en valores urbanos, causándose así una descapitalización rural que aumenta la pobreza, como sucede con la multiplicación del jornalero agrícola y el frecuente arrendamiento de parcelas ejidales, en las que trabaja el propio ejidatario como peón; y, d) la proliferación de subculturas con patrones arcaicos de conducta incapaces de resolver los problemas de la comunidad, pero que sobreviven por la inercia y el estancamiento de las relaciones sociales. La subcultura es inelástica y los valores en que se cimenta no son sustituidos por nuevas pautas que provoquen el desenvolvimiento colectivo.

Aparte de los obstáculos que se han analizado, conviene considerar otros que adquieren, en ciertos momentos, un especial peso específico: se trata de los que provienen de factores demográficos y administrativos.

Hay que señalar que producción y población no son variables independientes, ya que una y otra se influyen en forma aún no esclarecida en todas sus modalidades; sin embargo, haciendo acopio de los datos conocidos, se han definido las siguientes correlaciones entre esas variables: "En determinadas circunstancias, el crecimiento de la población entraña un crecimiento proporcional, o mayor aún, de la producción (por ejemplo, cuando los recursos y la tecnología son adecuados y la mano de obra escasea). En otras circunstancias, ocurre lo contrario; y el ingreso *per capita* puede estabilizarse o aun disminuir con un rápido aumento de la población cuando hay desempleo o subempleo y la tecnología y los recursos son inadecuados. El aumento de la producción, a su vez, puede estimular el crecimiento de la población en determinadas circunstancias; por ejemplo, en algunos de los países más desarrollados las tasas de nupcialidad y de natalidad aumentan durante cierto tiempo mientras prospera la situación económica (y disminuyen en periodos de crisis), mientras que en los países más pobres puede haber un aumento de las tasas de natalidad y una disminución de las tasas de mortalidad cuando, por haber aumentado la producción, mejoran inmediatamente la nutrición y la salud. Por otra parte, como ha ocurrido en recientes decenios, en varios países de Europa meridional y oriental la expansión de la producción, especialmente por medio de la industrialización, en poblaciones que han logrado cierto nivel de desarrollo, puede ir acompañada de una disminución de las tasas de natalidad y una aminoración

del ritmo de crecimiento de la población. Los países que acusen esa tendencia demográfica, es decir, aquellos cuya tasa de mortalidad se halla relativamente estabilizada mientras la tasa de natalidad disminuye rápidamente o ha llegado a un nivel relativamente bajo, experimentarán, por definición, en lo que respecta al crecimiento del ingreso *per capita*, un desarrollo económico más rápido que otros países, cuya producción económica aumente efectivamente a idéntico ritmo, pero cuya tasa de mortalidad disminuye rápidamente mientras permanezca constante o aumente la tasa de natalidad. Esta última constelación demográfica se observa actualmente en muchos países de Africa, Asia y América Latina.”<sup>21</sup>

Hay un aspecto que no debe pasar inadvertido y que destaca ahora en el país: el aumento de la fuerza de trabajo agrícola y la imposibilidad de ampliar la superficie cultivable en proporción a dicho aumento, crea demanda de empleo el sector urbano, que no es susceptible de satisfacerla de manera rápida y equilibrada. Este hecho, cuyas repercusiones son muy variadas, influye en el diseño de la política de empleo.

La composición de la población tiene una relación fundamental con el proceso de modernización. La magnitud de los segmentos económicamente activo y dependiente —niños, ancianos, inhabilitados, etcétera— afecta el crecimiento económico y social. Una población joven como la mexicana necesitará afinar las técnicas de aprovechamiento de los recursos para mantener una productividad creciente y óptima, ya que la proporción de miembros de la familia a cargo de los económicamente activos es muy alta. Además, la relación entre el tamaño absoluto de la población y el desarrollo, es también importante. El papel que desempeña México en América Latina depende, entre otras causas, del número de sus habitantes. La mano de obra disponible, la proliferación de nuevas necesidades, la expansión del mercado interno, la exigencia de innovaciones tecnológicas y la necesidad de perfeccionamiento en el aparato productivo, son características de la vida nacional inherentes a la dimensión alcanzada por la población. Por el contrario, el atraso y la población escasa son, sin duda, fenómenos conexos y concomitantes.

La relación entre administración y desarrollo está imbíbida en el concepto mismo de sistema político, el cual abarca un conjunto de interacciones destinadas a cumplir las funciones de integración y adaptación del propio sistema, por medio del empleo real o virtual de una legítima compulsión física;<sup>22</sup> y es claro que la administración, peculiarmente la pública, es la encargada de esas funciones integrativas y adaptativas que, en general, fomentan el desarrollo y bienestar de la comuni-

<sup>21</sup> Naciones Unidas. *Informe sobre la situación social en el mundo*, New York, 1961, p. 28.

<sup>22</sup> Sobre el concepto de sistema político véase G. A. Almond. “Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics” en *The Politics of the Developing Areas*, Princeton University Press, 1966, pp. 3-58.

dad. Administración y burocracia son términos íntimamente enlazados: definir a la última es, en cierto modo, describir la primera. Por burocracia entendemos la “organización jerárquica destinada a coordinar racionalmente el trabajo de muchos individuos, en la prosecución de tareas administrativas a gran escala”;<sup>23</sup> y, por tanto, esa organización toma la forma de una pirámide de funcionarios, o empleados, en la que se satisfacen los requisitos teóricos de la especialización en el desempeño de las tareas, el goce del puesto con base en la aptitud, la imparcialidad en la ejecución de los procedimientos, y una escala de mando que precisa la autoridad y responsabilidad de cada miembro del cuerpo burocrático. Aun cuando las deficiencias pueden atribuirse a cualquier burocracia, los estudios emprendidos se refieren a la civil. Citaremos, como ejemplos de desviación burocrático-administrativa, los siguientes casos: a) el exceso de rigidez en el desempeño de las funciones; b) la división, en ocasiones infinitesimal, del poder de decisión y de la responsabilidad; c) la bifurcación de la lealtad, es decir, la confusión entre el servicio a la clientela y la adhesión a los procedimientos hasta transformar los medios en fines; d) la falta de identificación entre los patrones de conducta del personal burocrático y los valores que guían a la administración; y e) el grado de separación entre la calificación real del personal burocrático y la eficiencia requerida por la administración para el cumplimiento de sus funciones.

El enlace de administración y desarrollo, que puede quebrantarse por las desviaciones mencionadas, fue considerado en los siguientes términos: “Nosotros hemos dicho —el autor se refiere a los factores del desarrollo económico— que el capital y el conocimiento técnico son los elementos que hacen falta. Pero en muchos de los más nuevos estados africanos, los gobiernos nacionales aún están en las primeras etapas, y en algunas partes de Latinoamérica nunca se ha alcanzado un mínimo nivel de eficiencia. Bajo estas circunstancias la inversión, sea pública o privada, está sujeta a los riesgos, las incertidumbres y las excentricidades de una pobre administración pública. Es ocioso imaginar que puedan ser creados o ejecutados buenos planes de desarrollo sin buenos gobiernos que los hagan posibles. Ni la asistencia técnica ni el entrenamiento de técnicos lograría resultados positivos donde la administración es indiferente o mala. . . La primera tarea, en estos casos, no es conseguir capital y técnicos, sino construir órganos competentes de administración pública.”<sup>24</sup>

En el curso del análisis se han señalado diversos obstáculos sociales al proceso de modernización de la sociedad mexicana. Todos ellos tienen

<sup>23</sup>R. A. Cosser y B. Rosenberg. *Sociological Theory*, New York, 1957, p. 433; citado en P. R. Horton and Ch. R. Hunt. *Sociología*, Mc Graw-Hill Book, 1968, p. 218.

<sup>24</sup>John K. Galbraith. *Economic Development in Perspective*, Harvard University Press, 1962.

indudable importancia y deben resolverse en función de una programación social equilibrada con el desenvolvimiento económico; pero aparte de la estrategia elegida para remover esos obstáculos, cabe anotar desde hoy que las mayores resistencias parecen provenir de cuatro grandes causas: la creciente discontinuidad que separa a la sociedad urbana de la rural; la acelerada expansión de una clase media urbana con una estructura de expectativas que sobrepasa las posibilidades de su estructura de ocupaciones e ingresos; la polarización en la distribución del ingreso y la estratificación social; y el rezago del procedimiento administrativo con respecto a las nuevas y diversificadas necesidades de una comunidad en proceso de crecimiento. En la rápida y hábil solución de estas cuestiones parecería apoyarse el futuro de la industrialización en México; y, por tanto, la persistencia de nuestro desarrollo y modernización.