

mos sido antes de la Facultad y no hubiéramos tenido tal carácter sin el 'pase' de la Preparatoria. Después, la Escuela no abrió sus puertas sino a quienes habían hecho cabalmente sus estudios en alguna de las escuelas preparatorias de la República y sólo tuvo por buenos los certificados respectivos, tras de cerciorarse cuidadosamente de la idoneidad y prestigio de las instituciones que los habían expedido.

Han transcurrido veintisiete años y la Escuela continúa su benemérita labor, nunca interrumpida. Realización plena y anticipada del ideal de autonomía universitaria, mantiene enhiesta su bandera de libertad en lo espiritual, en lo pedagógico y en lo económico.

De semejante institución no puede, no debe, ser deturpador el patriota que se llama José Vasconcelos.

LA DESCENTRALIZACIÓN INDUSTRIAL, EXIGENCIA MUNDIAL

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA

En reciente seminario sobre problemas demográficos y concentración de población en determinadas áreas geográficas, se llegó a la conclusión de que la causa fundamental de las *megalópolis* era la excesiva centralización de la industria, cuyo desarrollo irregular y escasamente planificado había traído como consecuencias directas, por una parte, el afán de gobiernos y empresarios de obtener en corto tiempo una evolución económica que permitiera, para los primeros, la ampliación de sus recursos para facilitar la función pública de interés social; para los segundos, la rápida recuperación de las inversiones y el manejo posterior de una aceptable utilidad; por otra, la movilización de grandes contingentes humanos, deslumbrados por los incentivos de la ciudad y la esperanza de obtener medios de subsistencia mejor calidad que los provenientes de sus lugares de origen, aparejada aquélla con incesantes exigencias de vivienda y transporte, que al habérseles facilitado en alguna forma, aumentaba el atractivo ciudadano, sobre todo cuando en el medio rural existen carencias de los más elementales servicios colectivos.

Pese a la dura crítica hecha a nuestra convivencia y al fenómeno universal de las concentraciones humanas, atribuidos en parte a la centralización de la industria, creemos que, si bien es cierto este hecho ha contribuido al crecimiento urbano de manera desmesurada, el fenómeno es general y no único de nuestro país, constituyendo su solución asunto de interés colectivo tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo. Por esta razón, ha sido el propósito presentar este breve estudio dentro del marco comparativo que caracteriza a la investigación sociológica del trabajo, para analizar las generalidades del problema, así como las soluciones que se han dado en otros países, con base en orientaciones apoyadas en distintos métodos operativos o de imposición política, que se apuntaron en el expresado seminario.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estima que son tres los factores que actualmente inciden en las políticas destinadas a la descentralización industrial: las grandes ciudades; la distribución del

empleo; y la necesidad de ampliar la explotación de los recursos naturales.¹ Procedemos al examen de dichos factores:

I. Las grandes ciudades.

Por regla general se piensa que las grandes ciudades han surgido a raíz de la revolución industrial. Nada más erróneo. Baste examinar la historia universal para concluir de manera distinta. En efecto, antes de la era cristiana, Pekín, Bagdad, Samarkanda, Constantinopla, Bombay, para sólo citar algunas ciudades de mayor importancia, tuvieron poblaciones superiores al medio millón de habitantes. Roma misma se ufanaba de contar con una población semejante sin incluir su vasto imperio. Algunas sufrieron bajas considerables a causa de conflictos bélicos, pero otras han mantenido hasta los tiempos modernos su densidad demográfica.

Es indudable que las urbes de grandes proporciones han tenido su origen con posterioridad a la revolución industrial. París, Roma o Londres llegaron a tener al inicio del siglo XIX más del medio millón de habitantes y en el transcurso de dicho siglo, Berlín, Leningrado, Viena, Nueva York y Tokio, no sólo alcanzaron el millón de seres humanos, sino lo superaron, a grado tal, que al amanecer del presente siglo contaban con tres millones de habitantes. Otras ciudades se les fueron acercando tanto en el viejo como en el nuevo Continente, y particularmente en Asia, llegando a diecinueve las que superaron un millón de habitantes antes de iniciarse la primera guerra mundial.

Según una estadística de la OIT, para el año de 1980 ciento setenta y cuatro ciudades excedían el millón de habitantes; veintiuna de ellas con más de cinco millones de habitantes y siete con más de diez millones de habitantes (Nueva York, Londres, Tokio, México, Pekín, Bombay y Sao Paulo). Entre cinco y diez millones se encuentran Chicago, Los Angeles, San Luis Missouri, Montreal, Toronto, Río de Janeiro, Osaka, Hong Kong, Singapur y Moscú, para señalar las más conocidas como *metrópolis*, calificativo que durante muchos años denotó importancia económica y demográfica, aunque hoy ninguna de las mencionadas se atreva a presumir de las grandes concentraciones humanas a que han llegado, no sólo por la multiplicidad de problemas que les han sobrevenido, sino por el hecho de que "de cada diez ciudadanos de un país, son cuatro los que habitan en ciudades millonarias, o sea un 40%".²

¹ Organización Internacional del Trabajo, *Introducción al estudio del trabajo*, Tercera edición (revisada), Oficina Internacional del Trabajo (CH-1211), Ginebra, Suiza, 1983, pp. 3 y ss.

² *Examen general de las estadísticas del trabajo*, Informe dirigido a la XXI Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, Washington, pp. 21 a 26.

El profesor Paul Bairoch, de la Universidad de Ginebra, uno de los estudiosos de mayor renombre en la materia, indica que las circunstancias que han contribuido al desarrollo de las grandes ciudades son, por una parte, los climas benignos donde se encuentran asentadas; por otra, la vivienda de que se dispone; y en tercer término, debido a los centros culturales y a las distracciones como él las denomina, tanto de interés público como privado, que día a día se multiplican a medida que aumenta su población, como si se quisiera atraer a ésta y lograr su permanencia indefinida.³

Efectivamente, las zonas arboladas o lacustres, poco sensibles a las variantes de temperatura, constituyen el gran atractivo para el ser humano y es por lo mismo, a su rededor, que se han desarrollado grandes centros urbanos. Lo mismo puede decirse de ciudades ubicadas en el altiplano, a la vera de ríos, en las que también se observan enormes concentraciones de población de variadas características. En cambio no las encontramos ni en las zonas tropicales o en las zonas desérticas, como es fácil comprobarlo con la geografía.

Veamos ahora la vivienda, a la cual como en nuestros días se precisa: debe ser cómoda e higiénica, factor también de rápido crecimiento urbano. Nos dice Arthur Lewis que "es más fácil encontrar un medio habitacional aceptable en la ciudad que en el campo, a pesar de la calidad de vivienda que se disponga".⁴ Podemos asegurar que durante más de un siglo el éxodo de las zonas rurales a las zonas urbanas fue la característica de los movimientos demográficos, y en algunos países como el nuestro, las emigraciones masivas del campo a la ciudad se dieron y aún se dan con extrema crudeza, debido a las ventajas habitacionales que se contemplan desde cualquier punto de vista social. Poco ha logrado el fenómeno inverso, o sea el retorno de la ciudad al campo, pues aun cuando ha empezado a darse ya en varios países, en particular los más desarrollados y los socialistas, la imperiosa necesidad de descongestionar las megalópolis ante las escasas posibilidades de una existencia digna; aún no es posible regular el control de población, complicándose cada día más la acción del Estado, cuyos recursos no alcanzan a cubrir en su totalidad los servicios públicos demandados por las populosas comunidades que exigen ser atendidas. A esto haremos referencia más adelante.

Se piensa que el actual deterioro de la vivienda urbana pueda ser el único elemento que permita una modificación substancial del *habitat* ciudadano. Decíamos que por mucho tiempo se significó dicha vivienda urbana por representar una mejoría familiar, pues como antaño se ex-

³ Bairoch, Paul. *Empleos y grandes ciudades: problemas y perspectivas*, artículo publicado en la Revista Internacional del Trabajo, Vol. 101, Nº 3, julio-septiembre 1982, pp. 363 a 380.

⁴ Lewis, Arthur. *A Review of Economic Development*, artículo publicado en la revista American Economic Review, mayo 1965, p. 14.

presaba, en la ciudad se podía "disponer de casas en las cuales se tenía a todas horas luz y agua de uso corriente"; se multiplicaban los servicios públicos y se impulsaba la diversión popular sin costo alguno. Pero esto ha sufrido hoy una brutal degradación en diversos aspectos: al lado de las viviendas unifamiliares o multifamiliares que efectivamente continúan con las ventajas descritas, han proliferado los tugurios (*bidonvilles* como los denominan en Francia; villas-miseria en Venezuela; ciudades perdidas entre nosotros), que son colonias marginales, verdaderos cinturones de chozas improvisadas, sin higiene y sin servicios elementales, que rodean a las grandes ciudades y cuyas administraciones municipales se encuentran en la imposibilidad de regenerar, mucho menos de dotar con los apoyos esenciales para una decorosa existencia.

Aparte lo expresado, también la vivienda colectiva, los departamentos o las llamadas casas solas, según nuestra tipología habitacional, ha sufrido graves deterioros por diversas razones: primero, debido a las rentas que producen, cuyo importe no permite a los arrendadores su reparación y menos aún su mejoramiento estructural, máxime si por alguna circunstancia dichas rentas se encuentran congeladas o en litigio. Segundo, porque aún siendo propia la vivienda, los actuales costos de reparación y mantenimiento son tan elevados, que han imposibilitado a muchos propietarios llevar a cabo una u otros; en el menor de los casos se hacen las reparaciones más urgentes para mantenerlas habitables. Tercero, aun cuando en todos los países se ha impulsado la llamada *vivienda popular de interés social*, la limitación de los servicios y la necesaria reducción de áreas habitacionales, ante la imposibilidad de proporcionar unos y ampliar otras en la medida humana que corresponde, ha obligado a restringir la construcción de conjuntos habitacionales y a la búsqueda de soluciones que, sin limitar las libertades constitucionales, permitan resolver el problema demográfico.

Y un motivo más del atractivo ciudadano lo representan los espectáculos públicos, las diversiones culturales o deportivas, el establecimiento de grandes centros de enseñanza, el amplio campo ofrecido a la cultura y los entretenimientos familiares: cine, teatro, televisión, radio, etcétera. Los discos, los cinematógrafos, las salas de arte, las de concierto, las exposiciones, los espectáculos gratuitos ofrecidos por las administraciones públicas, todo en su conjunto, ha contribuido al engrandecimiento de las ciudades, pues dentro de este campo la ciudad no ha tenido rival: es tal el aumento permanente de atracciones públicas para grandes sectores de población, que hoy no sólo las buscan, sino que las exigen y se les proporcionen a bajo costo.

Y podría agregarse la participación política de la ciudadanía; el fácil acceso de las personas a un determinado nivel social; la distribución comercial a través de grandes y sugestivos centros de gran

lujo o de simple mercadeo; el aislamiento social que algunos grupos prefieren y obtienen; la salud mental que la urbanización proporciona. En fin, larga sería la lista de estas ventajas colectivas que ha hecho posible el auge de las grandes ciudades. Sólo que todo esto se ha revertido en contra de sus habitantes, ante el hacinamiento y aglomeración en que conviven, por el costo de la vida, por la insuficiencia de satisfactores, por la violencia e inseguridad. Este es el motivo por el cual se viene apreciando el interés de muchas familias por alejarse de "la selva de asfalto" en que se ha caído, para ir en busca de horizontes limpios, tranquilos, más aptos para la vida en común.

II. La distribución del empleo.

El avance incontenible de los medios de producción y la incesante creación de empleos que sobrevino después de concluida la segunda guerra mundial, provocaron tal auge en las ciudades, que no sólo se habló de "milagros económicos" y de estabilidad social de las naciones, muchas de las cuales al impulso de su economía llevaron a cabo grandes realizaciones en los centros urbanos, a tal grado que poco faltó para que despoblaran el campo. Éste vino a menos ante la mecanización y si los empleos en él disminuyeron, aumentaron en cambio en los centros industriales, donde se multiplicaron no por cientos, sino por miles, las fábricas, los talleres, los comercios, los servicios.

Pero en sólo veinticinco años tan bonancible situación sufrió un cambio trascendental. El decenio de los años setenta conoció una de las más graves recesiones internacionales, ya que por igual, países desarrollados como en vías de desarrollo, han visto disminuir sus posibilidades de progreso y han tenido que enfrentarse a un poderoso fantasma cuya presencia no se había previsto: el desempleo. Como piensa Despontin, la tragedia de la civilización moderna la representan "los brazos caídos" y es producto del inadecuado maquinismo en el que se ha caído por las naciones industriales y no industriales, unas por su afán desmedido de lucro y de avances tecnológicos, al pretender mayores utilidades con menor inversión, pero sin contemplar que al lorgar uno y otros dejan atrás desocupación, miseria y desamparo; otras por su empeño en acomodarse en la era industrial o por pretender alcanzar a los grandes en su desarrollo, con la creencia de que al crecer podrán ubicarse en igual nivel de intereses.⁵

Piensa Wilbois también, que el maquinismo produce desocupación si no se racionaliza la producción en su conjunto, si no se utilizan los procedimientos técnicos adecuados en el complejo de la industria y si no se adoptan adecuadas formas comerciales. La máquina o el proce-

⁵ Despontin, Luis A. *La Técnica en el Derecho del Trabajo*, Editorial Claridad, Buenos Aires, Argentina, 1941. pp. 253 a 257.

dimiento de fabricación a base de tecnicismos sofisticados, elimina un cierto número de empleos cuya compensación resulta muy difícil de reemplazar, porque si es cierto que la producción de nuevas máquinas permite la posibilidad de ocupar obreros, el número de éstos siempre será inferior a aquél que la propia máquina desplaza. Agrega este autor que en tales condiciones la única solución que puede darse, es reducir en lo posible el periodo de desocupación y reingreso del trabajador, en un constante movimiento alternativo de flujo y reflujo propio de la modificación de la industria mecanizada.⁶

Creemos por nuestra parte que la desocupación no se debe con exclusividad a la extensión y difusión de la máquina, ni en las diversas manifestaciones de la superproducción y concurrencia industrial, sino en la competencia desleal (*dumping*), en la falta de racionalización en el trabajo, en el aumento de población y la inestabilidad de las relaciones internacionales. La solución puede estar, a nuestro modo de pensar, en el manejo de dos situaciones: encuadrar la producción mecanizada en un ritmo convencional a efecto de que su aceleramiento no llegue a crear desocupados y en una eficaz distribución del empleo, tal y como se ha sugerido por el Consejo de la Comunidad Económica Europea y ha sido puesto en práctica no sólo por la comunidad sino por las naciones que se apoyan en los sistemas de economía dirigida.⁷

A su vez, ante los desequilibrios provenientes del reparto del crecimiento económico y del empleo, ha sido la OIT quien ha preparado estudios cuya elaboración ha sido encargada a su grupo de expertos, con base en dos ideas generales: 1ª El análisis del conjunto de relaciones socio-económicas complementarias del espacio nacional, organizados a partir de nuevos centros urbanos; y 2ª El proceso de desarrollo de un país cuyo apoyo sea el desarrollo regional, a fin de corregir disparidades espaciales (de la producción, el empleo, el ingreso, los bienes y los servicios esenciales). Los legisladores de la propia OIT se han encargado de elaborar convenios y recomendaciones en este campo, para intentar la apertura de nuevos caminos que eviten la desocupación.⁸

Existe actualmente un sincero empeño en el análisis del desarrollo regional del empleo así como en la elevación de los niveles de ingreso y empleo en las actividades industriales. Se piensa que, independientemente de contar con los instrumentos válidos que ayudan a dicho análisis, cuales son: la economía, la estadística, la sociología, la geo-

⁶ Wilhois, Joseph. *La Desocupación*, editorial Bloud & Gay, París, 1937. pp. 42 a 43.

⁷ Ribas, Jean Jaques, Marie Jose Jonczy y Jean Claude Séché. "Derecho Social Europeo", Instituto de Estudios Sociales del Ministerio del Trabajo de España, Madrid, 1980. pp. 165 a 167.

⁸ Ricca, Sergio. *Los Servicios del Empleo*. Publicación de la OIT (ISBN-92-2-302841-8), Ginebra, Suiza, 1983. pp. 277 y ss.

grafía, la ciencia política y la antropología; se tienen otros de apoyo, como pueden serlo las estructuras socio-económicas de una región y las llamadas "cuencas de empleo" noción más limitada que el concepto de región, en donde con mayor facilidad pueden ser subsanadas las insuficiencias del desarrollo regional. En otras palabras, es posible enfrentarse con eficacia a los problemas concretos y cotidianos del empleo si se intentan otros planteamientos en lugares específicos, en los cuales sea posible crear nuevos polos de desarrollo.

Del doctor Jean Mayer tomamos un interesante esquema de distribución del empleo, que trataremos de resumir en lo esencial. Considera este autor que en Francia las perspectivas nacionales de crecimiento de empleo han tendido desde el decenio de los años sesenta a desconcentrar "la cuenca de París y a equilibrar el este con el oeste en materia de población e industria". En Gran Bretaña —agrega— la desconcentración de empresas se ha visto altamente favorecida debido a que los trabajadores, en forma voluntaria, han aceptado la movilidad hacia centros de productividad menos favorecidos pero actualmente rehabilitados para tal objeto. En ellos se han instalado las fábricas estrictamente necesarias para una finalidad concreta: producir artículos domésticos, por ejemplo, en una sola línea y de una sola calidad que evite costos elevados.⁹

En la República Federal de Alemania, al igual que en Austria y Suiza, se ha promovido el potencial específico de cada región, insistiendo también en la especialización, pero al mismo tiempo en la autosuficiencia. Irlanda ha desarrollado planes regionales de desarrollo industrial y de reagrupamiento de la población urbana que examinaremos más adelante, cuyo único objetivo ha sido la distribución del empleo. Y en los países mediterráneos también se han logrado importantes avances, quizás menos impresionantes que los de la región norteeuropea, pero en cualquier forma destinados a impulsar en regiones periféricas débiles el establecimiento de nuevas empresas. Los empresarios han respondido con entusiasmo al progreso de los programas respectivos y se contemplan ya, tanto en España como en Portugal y Grecia notables adelantos que han permitido la movilización de trabajadores, muchos de los cuales se resistieron por largos años, al abandono de los grandes centros citadinos.

En nuestro continente podemos apreciar, asimismo, interesantes planes de desarrollo con idénticos propósitos y efectos. En Estados Unidos de América, por ejemplo, aun cuando su sistema federal obliga a dejar a las autoridades estatales amplia autonomía, limitándose el poder central a fijar el marco general de la política económica y social, así como

⁹ Mayer, Jean. *Evolución de las ideas y prácticas en materia de desarrollo regional de empleo*, artículo publicado en la Revista Internacional del Trabajo, vol. 103, Nº 2, abril-junio de 1984. pp. 241-61.

a dictar las normas que aseguren el mejor funcionamiento posible del libre juego del mercado, se han dirigido sus gobiernos a impulsar con la conveniente infraestructura preparada, las zonas productivas aún no explotadas, a fin de evitar los graves desequilibrios que se contemplaban en materia de explotación de los recursos naturales y para mejor distribuir la población, proveer al reparto de empleo y el ingreso de manera más equitativa y mejorar en lo posible los servicios rurales. La federación ha puesto en práctica un sistema unificado de protección social, sin recurrir a la planificación global o a la fijación de objetivos nacionales o regionales de empleo, pues en su opinión su responsabilidad estriba únicamente en dar facilidades a la empresa y facilitar la movilidad voluntaria de los trabajadores.¹⁰

Podríamos agregar que Canadá sustenta un patrón similar, pues se reconoce a los poderes regionales y locales, la responsabilidad de impulsar la iniciativa privada en cada provincia, al igual que acrecentar el empleo en la medida de las circunstancias, e imponer programas de servicios sociales y de asistencia que hagan atractiva la movilización de la mano de obra, o que permita, en su caso, la mayor protección a los desempleados y a los grupos socialmente desfavorecidos y económicamente marginados.

En cuanto América Latina, la crítica que nos hace el doctor Mayer, infortunadamente acertada, es correcta. Expresa que, no obstante que hemos disfrutado de independencia por más de siglo y medio, que contamos con recursos naturales y grandes posibilidades de desarrollo, la tendencia general en nuestros países es la de concentrar la actividad social y económica en unas cuantas poblaciones. Ello ha traído como consecuencias directas una pésima distribución del empleo y una indebida elevación de los costos tanto de estructura como de infraestructura. La ausencia de ciudades intermedias ha creado, según él, situaciones conflictivas, las cuales ni con numerosas y eficientes planificaciones se pueden remediar. Culpa de ello a nuestros gobiernos pues estima que se han producido excelentes investigaciones sobre planificación regional y se han puesto en ejecución medidas prácticas adecuadas, pero se actúa con timidez por parte de los órganos de decisión, pues la mayor preocupación de nuestras administraciones públicas se ha dirigido más a restablecer los equilibrios exteriores, que a mejorar lo interno, aunque sea por medios convencionales y de arraigo en las regiones, tanto en la distribución del empleo como del ingreso.¹¹

III. Necesidad de ampliar la explotación de los recursos naturales.

Son tan abundantes los recursos naturales con que cuenta nues-

¹⁰ Mayer, Jean. Obra citada.

¹¹ Mayer, Jean. Obra citada.

tro planeta que el problema actual, según los estudiosos de la economía, es de mano de obra, porque a pesar de existir ésta en cantidad suficiente, su concentración y distribución, los dos factores que hemos tratado de explicar en los párrafos anteriores, impiden su explotación a niveles convenientes y en el grado que lo permiten las fuerzas del mercado. Se estima que el problema real no es de empleo sino de orientación educativa y familiar, ya que no se ha preparado a los jóvenes para aceptar cualquier tipo de ocupación o para hacerlos proclives a una determinada adaptación geográfica y social.

Siendo cierta esta realidad se ha buscado encontrarle soluciones prácticas y de mediano plazo, ocupando dentro de éstas un destacado lugar la descentralización industrial. Los esfuerzos están encaminados a descubrir las motivaciones colectivas y la conducta social en dos campos trascendentes: la naturaleza y amplitud de los movimientos migratorios, en particular los de los trabajadores, por un lado; y la conveniente instrucción de los jóvenes para evitar el abandono de las zonas rurales y los intentos de habitar en poblaciones más atractivas para ellos. Se considera por tanto que lo conveniente es el impulso de las migraciones "a contrapelo" como las han denominado algunos teóricos,¹² o sea aquellas que vayan de las regiones desarrolladas a las regiones en desarrollo.

Sólo que para el logro de tales proyectos son necesarios tres condicionamientos: 1º Fijar con precisión el lugar donde abunden recursos naturales susceptibles de una amplia explotación, tanto por su importancia económica como su duración; 2º Si por las condiciones geográficas no son posibles los asentamientos humanos, establecer los centros de población en las regiones próximas en las que sea más adaptable la vida, sin crear graves problemas de transporte; y 3º Preparar previamente una infraestructura sólida que atraiga por igual a empresarios y trabajadores. Sin estas bases difícil resulta atraer la mano de obra que se requiera para impulsar la producción en nuevas regiones adonde se pretenda llevar la industria.

Se ha comprobado que los desplazamientos regulares son debidos, o por la saturación de empleo en determinada actividad productiva o por el deseo de mejoramiento económico ante la perspectiva de obtener un mejor salario en condiciones aceptables de vida y de trabajo. Sin estos incentivos es muy difícil la migración familiar que es la requerida para los polos industriales cuya creación se pretenda. Los poderes públicos deben, si desean impulsar y desarrollar una determinada región, mejorarla en todos sus aspectos a efecto de que para los migrantes resulte tan atractiva y cómoda para la vida, como la zona o lugar que dejan.

¹² Oficina Internacional del Trabajo. *Los Recursos Humanos para la Industrialización*. Colección Estudio y Documentos, N° 71, segunda edición, Ginebra, Suiza, 1971. pp. 185 y ss.

Varios proyectos se han puesto en práctica para lograr este objeto. En Italia, por ejemplo, la región sur de su territorio acusaba, aparte de una población poco activa, una escasa productividad. El trabajador que habitaba Nápoles, Calabria o Sicilia emigraba al norte industrial donde sabía que encontraba ocupación segura, pues aquel que por diversas circunstancias se veía obligado a permanecer en su tierra nativa, tenía dificultad de encontrar empleo, y no sólo esto, con frecuencia provocaba situaciones enojosas que ponían al gobierno en situación complicada para contenerlas. La administración pública integró dos organismos: el Instituto para la Reconstrucción Nacional y la Corporación Estatal de Hidrocarburos, con la doble finalidad de abrir nuevas industrias y atraer mano de obra hacia ellas. Desde hace veinte años estos complejos han evolucionado en forma extraordinaria y muchas pequeñas empresas, auxiliares de otras mayores, se han asentado en las cercanías, tanto debido a las facilidades de estructuración que han tenido como a los incentivos fiscales de que se les ha dotado, con la única condición de que sean verdaderas empresas promotoras de empleo. Se calcula que a la fecha más de un millón y medio de trabajadores han encontrado ocupación, permitiendo el descongestionamiento de ciudades industriales como Roma, Milán, Torino, etcétera.¹³

Irlanda, mencionábamos en el inciso anterior, ha ofrecido asimismo una interesante solución para lograr la descentralización que estaba agobiando a las tres únicas ciudades de importancia con que cuenta: Dublin, Belfast y Hartford. Las regiones provinciales se estaban despoblando a grandes pasos provocando serios problemas de inactividad y productividad rural. Para evitar las migraciones masivas se crearon en la década de los años setenta, nueve zonas regionales con grandes posibilidades de polarización, equidistantes de las concentraciones excesivas y de la dispersión geográfica. Para el presente todas estas regiones no sólo han transformado a los municipios donde se les clavó, sino que han permitido la creación de otros centros de población a los que se denomina de *tercera categoría* para significar su formación en las zonas rurales abiertas al empleo. El resultado ha sido una notable disminución de la población urbana y una radical transformación de la economía y distribución del empleo.

Suecia, decíamos también, es otro país de admirable organización en este aspecto. Ahí se ha seguido un sistema peculiar pero de efectivos resultados para el propósito perseguido por sus gobiernos. En este país se abrieron créditos exclusivos para empresarios que desearan instalarse en la región meridional de su territorio. Los créditos y las subvenciones hicieron lo demás: en pocos años la parte norte empezó

¹³ Barajas Montes de Oca, Santiago. *Aportaciones Jurídicas a la Sociología del Trabajo*, Editorial Porrúa, México, 1984. pp. 167 a 174.

a verse multiplicada con fábricas y establecimientos de diversa índole, que no sólo trajeron familias de trabajadores, sino que incentivaron a éstos a solicitar los nuevos empleos, tanto por el hecho de que llega a pagárseles hasta un 47% más de lo que perciben trabajadores de iguales calificaciones y oficios, como por las notables ventajas que encontraron. En efecto, el crecimiento de estos centros industriales, trece en la actualidad, permitió que a ellos se trasladaran oficinas de gobierno, contando éstas con más de seis mil empleados y sus familias, a quienes ha resultado atractivo el traslado, pues los costos normales de subsistencia se han reducido hasta en un 35% (productos básicos, vivienda, transportes y diversiones). Y recientemente han sido reducidas las tarifas de transporte aéreo para impulsar los viajes de descanso y vacaciones tanto a las ciudades donde hayan quedado algunos familiares, como a los lugares turísticos. Este plan se ha denominado *Nueva gran zona de ayuda oficial*.¹⁴

En los países socialistas se sigue una política similar. Polonia, Checoslovaquia, Bulgaria y Yugoslavia muestran interesantes experiencias. En Polonia, el este ha estado escasamente poblado tradicionalmente, por la serie de problemas ruso-polacos que se han registrado a través de la historia; para aliviar las ciudades del oeste e impulsar la zona de Bialystok y Lublin, se abrieron nuevos centros industriales y se mejoraron las condiciones de trabajo de manera notable, aumentando el empleo en casi un 30% en los últimos años. Algo similar ocurrió en Checoslovaquia, donde la zona de Praga y Brno, muy congestionada y con problemas serios de conurbación (casi cuarenta kilómetros de corredor industrial), era necesario descongestionarla, lo mismo ocurría con Bratislava y Pizen. Era necesario en cambio poblar la región de eslovaquia (no alemana) y a tal finalidad se encaminaron sendos planes quinquenales que han permitido, a través de la creación de empleos muy bien remunerados, el traslado de numerosas familias que han prosperado y mejorado sus condiciones de vida, relativamente a las que tenían en sus lugares de origen.

De los países balcánicos Bulgaria es un extraordinario ejemplo, no tanto en el campo industrial como en el agrícola, pues escasamente figuran en su economía dos centros de importancia (Turnovo y Kas-kovo); pero era necesario impulsar la producción agrícola y para lograrlo la forma ha sido simple: los salarios campesinos son muy superiores; los trabajadores habitan cómodas casas solas con todos los servicios, forman pequeños poblados bien intercomunicados y la relación social es más intensa y activa. Por su parte Yugoslavia ha favorecido el trabajo de autogestión, o sea la creación de empresas propiedad de los trabajadores, ubicadas en pequeñas poblaciones, que alimentan a la gran industria yugoslava. El interés de los propios trabajadores, tanto

¹⁴ Barajas Montes de Oca, Santiago. Obra citada.

por obtener mejores salarios y mayores facilidades para su realización personal, como desligarse del mando empresarial a que se hayan sujetos, bajo el cual su libertad e iniciativa están sometidas, ha permitido al Estado el surgimiento natural de miles de nuevos empleos y la diversificación de su economía, una de las más prósperas de los países socialistas.¹⁵

Finalmente Rusia es el mejor ejemplo en este campo. Las autoridades se propusieron limitar desde hace varios años el crecimiento de sus ciudades, empezando por la reducción de su área geográfica. Moscú, Leningrado, Kiev, Tashkent, por ejemplo, han sido limitadas a un radio que no puede exceder de sesenta kilómetros y en las ciudades intermedias, de veinticinco a treinta kilómetros. El objetivo es que la distancia a recorrer por los trabajadores, cualquiera sea su medio de traslado, no exceda de media hora o cuarenta minutos (todas cuentan con metro y autobuses en servicio combinado). En otro tipo de centros de población la migración de trabajadores para impulsar el empleo se ha abordado de manera diferente. Construida la infraestructura y las habitaciones a efecto de recibir una población permanente que desee establecerse con mejores comodidades y servicios de los que han podido disfrutar en las grandes ciudades, a los trabajadores se les ofrecen atractivas jornadas de trabajo, descansos y vacaciones más prolongadas y la posibilidad de ascensos rápidos bien remunerados. Se ha puesto como ejemplo de esta política la ciudad de Norisk, de las industriales la más septentrional del mundo, que deshabitada por una larga época, para el año de 1980 contaba con 184,000 habitantes.

E igual puede decirse de Siberia. Para lograr el crecimiento poblacional a fin de distribuir hacia esta región el empleo, se ha implantado el siguiente sistema: a) se construyen previamente habitaciones con un costo muy elevado pero con todos los servicios, estancias y recámaras más amplias, temperatura uniforme y distribución de áreas sugestivas; b) se invita inicialmente a trabajadores solos (solteros o casados) para que éstos aprecien las conveniencias de la infraestructura habitacional y si deciden permanecer en su nueva residencia, trasladen a sus familias; c) en donde son difíciles las condiciones climáticas, se busca asentar a las familias en lugares de clima favorable y ahí se desarrollan los nuevos polos industriales; d) si en un término prudente los trabajadores o sus familias no se encuentran a gusto, se les permite regresar a sus antiguos empleos aunque no se les proporciona la misma habitación que tenían, posiblemente ya ocupada por otro trabajador, pero se les asigna una provisional entre tanto

¹⁵ Jovanovic, Vladimir. *Le Planification dans l'systeme d'autogestion en Yugoslavia*. Revista Droit Yugoslave, publicada por la Unión de Asociaciones de Juristas y el Instituto de Derecho Comparado de Yugoslavia, vol. 8º, N° 3, septiembre-diciembre, 1981, pp. 37-51.

se les otorga una similar a la que tenían. Se considera que sólo un 7% de los trabajadores movilizados han desertado de los proyectos realizados, el resto permanece ya en su actual ubicación residencial.¹⁶

Podríamos multiplicar los casos y los países, pero baste lo expuesto para conocer los nuevos métodos empleados para lograr migraciones que permitan aliviar la falta de empleo. Señalemos para concluir las tendencias modernas de los movimientos migratorios en la búsqueda de ocupación, si no se tiene o cuando ésta falta:

I. *De orden material*: a) la oferta de trabajo debe ser altamente interesante; b) las condiciones de vida serán lo más similares o parecidas a las que se han disfrutado o tenido; c) la remuneración debe ser muy atractiva; d) el precio de los artículos de consumo debe ser más bajo.

II. *De índole sociológica*: a) el interés que pueda revestir un oficio en determinada región a base de una eficaz y veraz información; b) la perspectiva de avance en una carrera o profesión; c) la posibilidad de alternar con gente nueva, cambiar de vecindario, relacionarse con personas de iguales aspiraciones; d) ubicar minorías que se sientan aisladas en lugares donde puedan convivir de acuerdo a sus creencias y costumbres.

III. *De carácter administrativo*: a) facilidad de transporte a cualquier lugar del territorio de un país; b) la concesión de "primas especiales" para la realización de viajes y el disfrute más completo y satisfactorio de las vacaciones; c) la posibilidad de adquirir artículos de cualquier índole (domésticos o suntuarios) a precios más razonables.

¹⁶ Kossov, V. V. y Tetevossov, R. V. *Movilidad geográfica de la mano de obra en la URSS*, artículo publicado en la Revista Internacional del Trabajo, vol. 103, N° 2, abril-junio de 1984, pp. 261-272.

LA DOCTRINA LATINOAMERICANA ACERCA DE LA
NATURALEZA JURIDICA DE LA CARTA DE DERECHOS
Y DEBERES ECONÓMICOS DE LOS ESTADOS
DE 12 DE DICIEMBRE DE 1974*

Manuel BECERRA RAMÍREZ

La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (en adelante "la Carta") es, junto con la Declaración acerca del Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y el Programa de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), la base jurídica para la consecución de un Nuevo Orden Económico Internacional.

Como sabemos, la Carta tiene su origen en una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas (en adelante AG de la ONU) emitida en la XXIX sesión. Por tal motivo los diferentes puntos de vista emitidos por los internacionalistas acerca de la Naturaleza jurídica de las Resoluciones de la Asamblea se refieren también a la Carta.

El tema de la naturaleza jurídica de las Resoluciones de la AG de la ONU y en consecuencia, de la Carta, en forma amplia se discute por los representantes latinoamericanos. Esto es entendible si tomamos en cuenta su interés en el establecimiento del NOEI y también la gran cantidad de votos emitidos en la AG de la ONU en relación con esta cuestión.

Pero entrando al análisis de la doctrina, vemos que el conocido jurista mexicano, César Sepúlveda, observa demasiada pasión en la discusión relativa al valor jurídico de las resoluciones de la AG de la ONU.²

* El presente artículo es una versión al español, del artículo elaborado en la Cátedra de Derecho Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad Estatal de Moscú, en el que se cuenta con la valiosa colaboración del internacionalista soviético Roman A. Kalodkin. Dicho artículo fue publicado por la misma Universidad en su revista jurídica denominada "Vesnik", en este mismo año.

¹ La expresión "naturaleza jurídica de las resoluciones de la AG de la ONU" se utiliza en la literatura de Derecho Internacional, sin embargo esto de ninguna manera decide sobre la cuestión de si las resoluciones tienen carácter jurídico obligatorio.

² Sepúlveda, César. "El nuevo orden jurídico internacional: sus fundamentos y su viabilidad". UNAM, 1980, p. 93.