

EMPLEO Y EXPLOSIÓN DEMOGRÁFICA*

VÍCTOR L. URQUIDI

El Colegio de México

DURANTE los últimos quince años, los países industrializados han logrado, con algunas vicisitudes y no sin problemas de diversa especie, una situación de muy elevado nivel de empleo de su fuerza de trabajo. El desempleo, principalmente en los sectores industriales y de la construcción, se ha mantenido a una tasa relativamente reducida, rara vez en exceso del 5%. El subempleo es casi desconocido, excepto en algunos sectores de los Estados Unidos, y antes bien, es de sobra sabido que hay escasez de mano de obra para muchos tipos de actividad y que algunos países, en especial los de Europa occidental, absorben trabajadores migratorios del sur de Europa y el norte de África. La situación prevalente, que puede describirse prácticamente como de pleno empleo, con utilización intensiva de la fuerza de trabajo disponible, ha ido acompañada de altas tasas generales de crecimiento, tanto en el sector industrial como en el agrícola. A su vez, los países menos industrializados de Europa —por ejemplo, España, Turquía, Grecia, el sur de Italia, Yugoslavia— han podido, por su fuerte expansión económica al mismo tiempo que por la emigración de trabajadores, alcanzar también un nivel de aprovechamiento pronunciado de su fuerza de trabajo. Debe hacerse notar que en los países industrializados, lo mismo en Europa y Norteamérica que en Japón, y aun en los del sur de Europa, la población crece muy lentamente, apenas al 1% anual.

Esta situación de empleo no se ha conseguido, en cambio, en los países de menor desarrollo sino en contados casos. Al contrario, el panorama que se presenta a la vista, en América Latina, en África y en Asia, es de considerable desempleo abierto y, más aún, de muy graves niveles de subempleo. No es raro que en muchos de los países del Tercer Mundo, aun los más adelantados, exista una proporción de desempleo de la fuerza de trabajo de 10 o más por ciento, y que el subempleo exceda del 30%, sobre todo en la agricultura y en los servicios. El subempleo asume muy diversas características, pero generalmente supone jornadas parciales de trabajo, labores durante un corto período del año, tareas secundarias o itinerantes, con niveles de remuneración mínimos.

El creciente reconocimiento que se da a estas situaciones tanto a

* Trabajo presentado en el I Seminario sobre Desarrollo Económico de México, de la Confederación de Cámaras Industriales. México, noviembre de 1973.

nivel nacional como en el plano internacional ha llevado a establecer, primero, que el problema del empleo en los países de menor desarrollo es de índole distinta al de los países industrializados, y segundo, que, en consecuencia, las políticas a seguir también deben ser diferentes. El problema del desarrollo económico y social, concebido en la postguerra como uno de simple incremento productivo y de ajuste de las condiciones del comercio internacional y de las corrientes de capital para facilitarlas, ha dado lugar a un planteamiento mucho más amplio y complejo que tiende a adoptar como objetivo principal el de asegurar el empleo productivo de la siempre creciente fuerza de trabajo. En un importante documento de las Naciones Unidas de 1971, aprobado por la Asamblea General, se dice que: "El objetivo final del desarrollo deberá ser lograr un mejoramiento sostenido del bienestar del individuo y extender los beneficios a todos. Si subsisten los privilegios indebidos, los extremos de riqueza y la injusticia social, entonces el desarrollo fracasa en cuanto a su propósito esencial".¹ Se trata del documento sobre Estrategia de Desarrollo para el Segundo Decenio del Desarrollo de las Naciones Unidas, y en su Declaración sobre Metas y Objetivos considera indispensable elevar sustancialmente los niveles de empleo, para lo cual "cada país en vía de desarrollo deberá formular sus objetivos nacionales de empleo de manera de absorber en actividades de tipo moderno una proporción creciente de su fuerza de trabajo y reducir de manera significativa el desempleo y el subempleo". En el contexto de la cooperación internacional, esto significa también que las políticas de comercio e inversión internacionales, así como las de transferencia de tecnología y ampliación de la base científica y técnica, deberán servir de apoyo a los esfuerzos nacionales de desarrollo.

El apoyo internacional es decisivo porque son muy pocos los países que, dada su estructura actual, están en capacidad de impulsar su desarrollo y con ello crear elevados niveles de empleo sin aumentar sus exportaciones y sin importar los bienes de capital, productos intermedios, combustibles u otras materias básicas que necesiten. Se requiere, por lo tanto, que la comunidad internacional, en especial los países de alto nivel de desarrollo, reduzcan su proteccionismo industrial y agrícola y den pleno acceso a sus mercados; se requiere asimismo que se vigore el flujo de capitales hacia los países necesitados de ellos, sobre todo a través de los organismos financieros internacionales y las Naciones Unidas, o por mecanismos bilaterales adecuados; es indispensable, además, que la transferencia de tecnología se produzca en condiciones menos onerosas y en formas más adecuadas.

Sin embargo, aun suponiendo que las condiciones internacionales mejoren, queda en pie el problema de cómo llevar a cabo políticas y planes de desarrollo que a la vez sean políticas y planes de empleo productivo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), que había lanzado ya antes el Programa Mundial del Empleo, es probablemente el

¹ Naciones Unidas, Estrategia del Desarrollo para el Segundo Decenio del Desarrollo de las Naciones Unidas, párrafo 7.

organismo que en forma más cabal y objetiva ha abordado el problema, con base en estudios tanto a nivel global como a nivel regional, y mediante misiones coordinadas de diversas agencias de las Naciones Unidas en determinados países del Tercer Mundo, por ejemplo, en Colombia, Ceilán, Kenia, Irán.

Son muchos los aspectos que inciden sobre los bajos niveles de empleo de los países en desarrollo, pero tratando de generalizar un poco se hará alusión a continuación a los principales.

Destaca, desde luego, el hecho de que en los últimos veinticinco años se ha acelerado la tasa de incremento de la población, caracterizada por un descenso marcado de la mortalidad mientras los niveles de fecundidad se han mantenido sin variación o aun han aumentado. Así, la población del Tercer Mundo crece a una tasa media de 2.5% al año —es decir, se duplica cada 28 años—, y con la mayor sobrevivencia de niños y jóvenes, la población menor de 15 años de edad llega a constituir una parte creciente de la población total, hasta un 46 a 48%. Como este proceso ha ocurrido ya durante una generación o más, el impacto sobre el ingreso a la fuerza de trabajo —es decir, sobre el volumen de demandantes de empleo— se ha producido en forma casi explosiva. La menor mortalidad infantil y de niños menores repercute sobre la demanda de trabajo en períodos de 5 a 15 años; por otra parte, el mantenimiento de las tasas anteriores de natalidad —o, en su caso, su elevación— repercute en números absolutos de demandantes de empleo en períodos de 12 a 15 años en los países donde, por conocidas razones, se busca trabajo a una edad joven, o de 15 a 18 años en aquellos países en que los sistemas escolares logran retener durante más tiempo a los jóvenes de ambos sexos.

En América Latina, la magnitud de este aspecto del problema es mayor, pues la tasa media de incremento de la población se ha elevado hasta alcanzar casi el 3% anual, y el descenso de la mortalidad que ha influido en esta tasa ha sido muy rápido. Debido a la joven estructura por edades, el incremento de la población en edad de trabajar, que generalmente constituye el 50% de la población total, tiende a ser un poco superior; y el incremento de la población dispuesta a trabajar, o fuerza de trabajo, por diversas razones relacionadas con el desarrollo del sistema educativo, la urbanización, el *status* moderno de la mujer y el mejoramiento de la salud, tiende a ser todavía más elevado. Así, la fuerza de trabajo latinoamericana crece a alrededor del 3.3% al año. (En México, como se verá más adelante, estas cifras son menores.)

Puede concluirse, en consecuencia, que en los países en desarrollo, que no se han caracterizado en general por tasas de crecimiento económico muy elevadas en los últimos dos decenios —por razones tanto internas como externas—, el acelerado incremento demográfico explica en parte el proceso por el cual se producen altos niveles de desempleo y subempleo. Hay países, como Ceilán, donde la tasa de desempleo entre jóvenes de 15 a 25 años llega a más del 50% —ha sido, característicamente, un país de explosión demográfica.

La insuficiencia de los sistemas educativos ha contribuido también a caracterizar el desempleo y el subempleo. Ante una demanda determinada de mano de obra, que comprende todos los grados de calificación, desde las especialidades profesionales más altas hasta el trabajo no calificado en las actividades primarias o la construcción, y en situación de rápido cambio de la estructura económica, aun con tasas de crecimiento relativamente elevadas, se producen desajustes entre oferta y demanda de trabajo que no es fácil resolver, pese a los programas de adiestramiento y al aumento de los servicios educativos. Es común, en los países del Tercer Mundo, entre ellos los de América Latina que, después de una generación de esfuerzos por acelerar y mejorar las condiciones del desarrollo económico y social, exista escasez de técnicos y profesionales, así como de mano de obra calificada, y en cambio superabundancia de participantes en la fuerza de trabajo que carecen de la base educativa mínima necesaria para el trabajo en los sectores industriales y de servicios modernos o de la calificación más elemental. Aunque hay casos excepcionales, como en la India y la Argentina, de desempleo de personal altamente calificado, sobre todo al nivel científico, lo común es que los sistemas educativos —pese a su extraordinaria expansión en algunos países— no estén produciendo un volumen suficiente de egresados con calificación técnica media o superior, o los estén produciendo a un nivel de conocimientos prácticos inferior al que requieren las actividades económicas modernas. Debe agregarse a ello el hecho de que en muchos países, el nivel medio educativo apenas alcanza dos o tres grados de enseñanza primaria, lo que denota una base educativa todavía muy débil, sobre todo en las áreas rurales, y probablemente una tasa de deserción escolar muy alta.

Los anteriores son factores que influyen en el desempleo y el subempleo a través de la oferta de trabajo. No son los únicos; podría mencionarse también el fenómeno, tan presente en América Latina, de la fuerte migración entre áreas rurales y urbanas, proveniente de zonas de baja productividad agrícola y con frecuencia de extendida miseria. Este proceso de migración traslada el subempleo del campo a la ciudad, donde adquiere características especialmente graves por la incapacidad de las actividades urbanas, aun de la construcción, para absorber el flujo de jóvenes en edad de trabajar, generalmente de mínimo nivel educativo y mínima calificación, y que suelen integrarse en las grandes masas urbanas de subocupados.

Por el lado de la demanda, los países en desarrollo también presentan problemas, algunos de carácter estructural, que impiden crear volúmenes adecuados de empleo. En primer término está la tasa global de crecimiento que depende en términos generales del coeficiente nacional de inversión, producto a su vez de la capacidad de ahorro interno y del flujo de capital externo, de los recursos naturales disponibles, de la productividad general y del conjunto de elementos institucionales y de planificación que hacen posible una determinada tasa de crecimiento. En segundo lugar, está la estructura de la producción impuesta por la es-

estructura de la demanda interna y externa. No todas las actividades productivas absorben fuerza de trabajo a la misma velocidad, por las características técnicas mismas de la producción. En muchos países se establecen industrias o servicios que generan altos volúmenes de producción con poco empleo de mano de obra, sobre todo de fuerza de trabajo de menor calificación. En tercer lugar, a resultas de factores fiscales, arancelarios, cambiarios y otros, y por simple inercia tecnológica proveniente de los países más adelantados, tiende a adoptarse en el sector moderno de la economía —el que está en mayor expansión— un patrón de alta densidad de capital por obrero ocupado, que se refuerza en la medida en que los resultados de la política salarial, o de las condiciones generales del trabajo, no puedan compensarse con aumentos suficientes de la productividad; es decir, se tiende a sustituir fuerza de trabajo por equipo de alta productividad por obrero —crece la producción, pero no aumenta proporcionalmente el empleo. Sobre este fenómeno se ha estado llamando crecientemente la atención en los últimos años. A él debe añadirse la frecuente sobrecapitalización de las empresas industriales, el hecho de que se subutilice el equipo al no trabajarse más de un turno, incluso la noción de “prestigio” que para muchos empresarios supone el contar con el equipo automatizado más reciente, o con partes del mismo, aunque no se puedan emplear a plena capacidad. En esto tienen responsabilidad también, por supuesto, los países exportadores de equipo, los servicios de asesoría y los sistemas de financiamiento.

Completa el panorama el hecho de la desigual distribución de la riqueza que prevalece en la gran mayoría de los países en desarrollo, entre ellos los de América Latina. Dicha distribución, cualesquiera que sean sus causas institucionales —que no es el caso analizar en esta ocasión—, contribuye a una estructura del consumo que o bien se traduce en importaciones no esenciales, restando así recursos al desarrollo básico, o hace surgir, tras la necesaria protección arancelaria, industrias altamente mecanizadas que absorben poca fuerza de trabajo; contribuye también a que una proporción elevada de la industria de la construcción se dedique a edificar viviendas suntuarias y semisuntuarias cuyo efecto en el empleo es menor que el de la construcción de vivienda popular. La insuficiente producción de bienes de consumo sencillos y de bajo costo, por falta de mercado interno originada en la desigual distribución del ingreso, significa dejar de expandir adecuadamente renglones de empleo que podrían reducir de manera apreciable el subempleo y el desempleo y absorber a las generaciones nuevas de trabajadores (siempre que los grados de calificación se eleven por medio del sistema educativo y de los programas de adiestramiento). La deficiente estructura del consumo es un aspecto que se reconoce cada día más en los estudios a nivel nacional e internacional como factor explicativo de la falta de absorción en empleos productivos de la siempre creciente fuerza de trabajo.

Vistas estas consideraciones generales, pasemos a examinar algunos datos sobre la situación de México y a intentar llegar a algunas conclusiones.

El Censo de Población de 1970, aunque en muchos aspectos no comparable con los anteriores en cuanto a la estadística sobre la población económicamente activa —y debe recordarse que de cualquier manera el de 1960 parece ofrecer dificultades casi insuperables, por su lado, para cualquier comparación posterior o anterior—, ha dado una información muy rica para conocer la estructura y las características de la fuerza de trabajo de México. La fuerza de trabajo total se estimó en 12 955 000 personas, o sea 13 millones en números redondos. De acuerdo con datos ajustados, basados en elaboraciones de técnicos de la CEPAL, esta cifra debe compararse con una de 10 212 000 en 1960 y una de 8 345 000 en 1950. El aumento de 4 610 000 en 20 años, y de 2 743 000 en los últimos 10 años, corresponde a tasas medias anuales de 2.3%. Si se elimina de las cifras el número de trabajadores familiares no remunerados, que en 1970 alcanzó a ser del 6.5% del total, las tasas de incremento medio anual fueron de 2.8% entre 1950 y 1960 y 2.3% entre 1960 y 1970. Como puede observarse, el incremento de la fuerza de trabajo ha sido menos intenso en el último decenio, y es inferior al incremento general de la población, que es de casi 3.5% anual. La relación entre la población económicamente activa y la población total se redujo en 1970 a menos del 26%, que es una de las más bajas del mundo. Ello es indicio de la elevada proporción de población joven, que prácticamente no participa en la fuerza de trabajo y que se caracteriza por ser más del 46% de ella inferior a la edad de 15 años. Posiblemente es indicio también de un aumento del desempleo entre 1960 y 1970 (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

MÉXICO: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA REMUNERADA Y TOTAL,
Y POBLACIÓN TOTAL, 1950-1970

(Miles de personas)

	1950	1960	1970	Tasas de incremento	
				1950-1960	1960-1970
1. Población total ^{a/}	26 463	36 003	50 421	3.1	3.4
2. Población económicamente activa	8 345	10 213 ^{b/}	12 955	2.0	2.3
3. Población económicamente activa remunerada	7 371	9 699 ^{b/}	12 109	2.8	2.3
(2/1)·100	31.5	28.3	25.6		

Fuentes: 1. Centro de Estudios Económicos y Demográficos, *Dinámica de la población de México*, El Colegio de México, 1970.

2 y 3. Dirección General de Estadística, SIC, Censos de Población 1950, 1960 y 1970.

^a Cifras corregidas.

^b Cifras ajustadas por Óscar Altimir, en "La medición de la población económicamente activa de México, 1950-1970", *DEMOGRAFÍA Y ECONOMÍA*, Vol. VIII, Núm. 1, 1974.

En 1970, la agricultura y las actividades afines absorbían todavía el 39% de la fuerza de trabajo, pero a la industria de transformación correspondía casi el 17%, al comercio y los servicios el 24%, en tanto que a la construcción el 4%, al gobierno el 3%, al transporte el 3% también, y al sector energético y minero el 1.8%.² (Véase el cuadro 2). Considerando la fuerza de trabajo total, casi el 42% eran obreros y empleados, 27% jornaleros y ejidatarios y 19% trabajadores por su cuenta. La mayor parte de los jornaleros, junto con los ejidatarios, se encontraban, por supuesto, en el sector agropecuario, y en este mismo figuraba casi la mitad de los trabajadores por su cuenta. Un 56% de los obreros y empleados, por partes iguales, trabajaba en la industria y en el comercio y los servicios. En el comercio y los servicios se encontraba una parte apreciable de los trabajadores por su cuenta, como es de esperar (véase el cuadro 2). Por otro lado, predominan, proporcionalmente, obreros y empleados en el sector industrial, en el de energía y minero, el de gobierno, el de servicios, el de transporte (cuadros 2 y 3); en cambio, en la construcción, la proporción de jornaleros es relativamente elevada.

Cuadro 2

MÉXICO: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA, POR SECTORES Y POSICIÓN OCUPACIONAL, 1970
(Miles de personas)

Sector	Total	% del total	Empleados	Obreros y empleados	Jornaleros o peones	Ejidatarios	Trabajan por su cuenta	Trabajan sin remuneración
Total	12 955	100.0	797	5 396	2 659	815	2 441	846
Agropecuaria	5 104	39.4	127	264	2 234	814	1 134	528
Petróleo, minería y electricidad	233	1.8	11	189	21	-	9	3
Industria	2 169	16.7	167	1 565	102	-	264	71
Construcción	571	4.4	35	331	123	-	71	11
Comercio	1 196	9.2	154	536	32	-	379	96
Servicios	2 158	16.7	206	1 458	77	-	343	74
Transporte	368	2.8	40	241	18	-	60	10
Gobierno	406	3.1	-	390	16	-	-	-
Insuficientemente especificado	747	5.8	59	420	35	1	178	53

Fuente: Censo de Población de 1970.

Ahora bien, de la fuerza de trabajo registrada, no toda se encontraba plenamente empleada. El Censo, llevado a cabo en enero de 1970, consignó el número de meses que los miembros de la fuerza de trabajo dije-

² El Censo de 1970 registra casi un 6% con ocupación sectorial insuficientemente especificada.

Cuadro 3

MÉXICO: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR POSICIÓN OCUPACIONAL, POR SECTORES, 1970

Sector	Total	Empleados	Obreros y empleados	Jornaleros o peones	Ejidatarios	Trabajan por su cuenta	Trabajan sin remuneración
Agropecuaria	100.0	6.1	41.6	20.5	6.3	18.8	6.5
Petróleo, minería y electricidad	100.0	4.7	81.1	9.0	-	3.8	1.3
Industria	100.0	7.7	72.1	4.7	-	12.2	3.3
Construcción	100.0	6.1	58.0	21.5	-	12.4	1.9
Comercio	100.0	12.9	44.8	2.7	-	31.7	8.0
Servicios	100.0	9.5	67.6	3.6	-	15.9	3.4
Transporte	100.0	10.8	65.5	4.9	-	16.3	2.7
Gobierno	100.0	-	96.1	3.9	-	-	-
Insuficientemente especificado	100.0	7.9	56.2	4.7	-	23.8	7.1

Fuente: Cuadro 2.

ron haber trabajado en el año anterior: de 1 a 3 meses, de 4 a 6, de 7 a 9, o de 10 a 12. Los datos registrados permiten tener una idea del grado de empleo de la fuerza de trabajo. Así, sólo el 80% declaró haber trabajado de 10 a 12 meses en 1969, es decir, tuvo aproximadamente pleno empleo. En el sector agropecuario, la proporción fue de sólo 77%, y en el de la construcción de apenas 71%. En los demás sectores excedió ligeramente del 80% y sólo en uno, el de gobierno, pasó de 90% (véase el cuadro 4). Si se considera a quienes manifestaron haber trabajado solamente entre 4 y 9 meses en 1969 como subempleados, se observan resultados que llaman la atención: el 15% de la fuerza de trabajo estaba subempleada en su conjunto; pero en la agricultura fue el 18% y en la construcción el 23%; en la industria el 12%, así como en los servicios; en energéticos y minería el 13%; en transporte el 10%; en comercio el 9%.

Si en seguida se considera como desempleados, para todo fin práctico, a quienes manifestaron haber trabajado no más de tres meses en el año, el conjunto fue de 4.5% de la fuerza de trabajo; siendo más o menos esa la proporción en la agricultura, la industria, el comercio, y energía y minería; pero de 6.3% en la construcción; en cambio, sólo 2% en transporte y en gobierno. En números absolutos, el desempleo abierto fue de 581 000 personas en 1969, de las que corresponde el 40% a la agricultura y el 20% a los servicios. Pero si se suman los subempleados, considerando a los mismos como equivalentes cada uno a medio empleo, el total del desempleo en 1969 puede estimarse en 1 500 000 personas en números redondos, o sea el 12% de la fuerza de trabajo total. A

Cuadro 4

MÉXICO: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA, POR SECTOR Y POR PERÍODO DE TRABAJO EN EL AÑO ANTERIOR, 1970

(Porcientos)

Sector	Total	1-3 meses (1)	4-6 meses (2)	7-9 meses (3)	10-12 meses (4)	Subempleo (2) + (3)	Desempleo total (1)+(2)+(3) 2
Total	12 955 100.0	581 4.5	1 045 8.1	838 6.5	10 491 80.1	1 883 14.6	1 522 11.7
Agropecuaria	100.0	4.6	10.1	8.3	76.7	18.4	13.8
Petróleo, minería y electricidad	100.0	4.3	6.9	6.0	82.8	12.9	10.7
Industria	100.0	4.1	6.7	5.3	83.9	12.0	10.1
Construcción	100.0	6.3	11.6	11.4	70.9	23.0	17.8
Comercio	100.0	4.2	5.5	3.9	86.5	9.4	8.9
Servicios	100.0	5.2	7.0	4.9	83.0	11.9	11.2
Transporte	100.0	2.4	5.2	5.2	87.5	10.4	7.6
Gobierno	100.0	2.2	3.7	2.7	90.9	6.4	5.4
Insuficientemente especificado	100.0	4.4	6.7	4.8	84.2	11.5	10.1

Fuente: Con base en datos del Censo de Población, 1970.

esto hay que sumar todavía 480 000 que buscaban trabajo por primera vez. La tasa global de desempleo es así de 15%, o sea cerca de 2 millones de personas. En la construcción la tasa de desempleo sería de 17.8%, en la agricultura el 13.8%, cerca de 11% en el sector de energía y minerometalúrgico, 11.2% en servicios y casi 9% en comercio, y 10% en la industria de transformación, sin contar los que demandaban trabajo por primera vez.

Es interesante observar que estos niveles de desempleo se produjeron durante un período en que la economía mexicana estaba creciendo, en promedio, a más del 6.5% anual, con crecimiento del sector industrial de 9%, y volumen muy considerable de construcción de infraestructura. Es posible que a la fecha, transcurridos tres años, se haya reducido el desempleo en sectores como el de la construcción, debido a las obras públicas —que incluso han absorbido mano de obra rural— y a la recientemente impulsada construcción de vivienda popular. Pero no se dispone de información estadística para juzgar con precisión de la situación.

Otra característica de la fuerza de trabajo mexicana que interesa destacar es su nivel educativo. Del total de la población económicamente activa, el 27% no tenía instrucción y el 30% sólo había cursado de 1 a 3 años de enseñanza primaria. Como es difícil que se alcance el alfabetismo funcional con sólo tres años de primaria, puede decirse que el 57% de la fuerza de trabajo carecía de educación funcional. Otro 29%

había cursado de 4 a 6 años de primaria, y apenas el 13% tenía educación posprimaria (véase el cuadro 5). Naturalmente que estas cifras varían considerablemente según los sectores. Así, en el agropecuario el 83% no tenía instrucción o no había alcanzado el cuarto año de primaria; en la construcción el 59%; en la industria, el sector de energía y minería, el comercio, los servicios y el transporte, entre el 35 y el 38%. Tan sólo entre el 30 y el 40% de la fuerza de trabajo de casi todos los sectores, excepto por supuesto el agropecuario, había cursado la mayor parte de la primaria o la primaria completa. Con estudios superiores a la primaria destacan el sector gobierno, el de energía y minería, el de servicios, y en menor grado, el industrial, el de comercio y el de transporte.

Cuadro 5

MÉXICO: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA POR NIVEL EDUCATIVO Y POR SECTOR, 1970
(Porcientos)

Sector	Total	Sin instrucción (1)	1-3 años (2)	4-6 años (3)	Con educación postprimaria ^a (4)	Sin educación funcional (1) + (2)
Total	12 995 100.0	3 517 27.1	3 898 30.0	3 797 29.3	1 743 13.4	7 415 57.1
Agropecuario	100.0	43.6	39.1	15.2	2.1	82.7
Petróleo, minería y electricidad	100.0	14.2	24.0	38.6	23.2	38.2
Industria	100.0	14.2	24.3	43.4	18.0	38.5
Construcción	100.0	23.5	35.9	30.7	9.9	59.4
Comercio	100.0	15.3	23.1	42.9	18.7	38.4
Servicios	100.0	15.2	21.1	34.2	29.4	36.3
Transporte	100.0	10.6	24.7	47.8	16.7	35.3
Gobierno	100.0	8.6	16.7	40.0	34.4	25.3
Inuficientemente especificado	100.0	30.3	29.6	29.9	10.1	59.9

Fuente: Con base en datos del Censo de Población, 1970.

^a Es decir, con secundaria o niveles semejantes y superiores.

Puede concluirse que cuando alrededor del 40% de la fuerza de trabajo en los sectores no agrícolas no tiene educación funcional, y en la agricultura el 83%, los niveles de calificación son también necesariamente bajos y el grado de capacitación de la mano de obra para el trabajo en actividades técnicas modernas, o para ascender a niveles superiores, es muy limitado. Esto explica, posiblemente, en parte, los bajos niveles de remuneración y la desigual distribución del ingreso. Sólo un pequeño sector de la fuerza de trabajo —en el caso de la no agrícola, el 21%— tiene la base educativa suficiente para aspirar a puestos semicalificados, calificados y técnicos superiores, que son los que reciben remuneraciones mediana y superior.

De lo anterior destaca que coinciden en la fuerza de trabajo mexicana dos hechos: el bajo nivel de calificación y la proporción considerable de desempleo y subempleo. Puede suponerse que lo uno tiene que ver con lo otro, aunque una y otra característica obedece a factores específicos que la explican, y, como se adujo anteriormente, el desempleo y el subempleo están influidos por complejas causas por el lado de la demanda, no menos que por el de la oferta numérica como consecuencia de la elevada tasa de incremento de la población.

De acuerdo con las proyecciones demográficas disponibles, la población de México llegará a ser de aproximadamente 72 millones de habitantes en 1980, y conforme a ciertos supuestos sobre descenso de la fecundidad —la cual podría intensificarse apreciablemente después de 1980 si se extienden los servicios recientemente establecidos de planificación familiar—, alcanzaría a 100 millones en 1990 y a 135 millones en el año 2000 (véase el cuadro 6). Si efectivamente se reduce gradualmente la natalidad, como suponen estas proyecciones, al grado de que para fin de siglo la tasa global de crecimiento demográfico fuera de 2.9% anual, comparada con el 3.5% actual, la proporción representada por la población en edad de trabajar, de 15 a 64 años, se elevaría ligeramente, del 50.3% actual (1970), a 54.8% para fin de siglo (año 2000), y aumentaría a razón de 3.5% anual aun durante el decenio 1990-2000. Es decir, la fuerza de trabajo potencial estaría creciendo a una tasa superior, aun más que ahora, a la de la población total, lo que tendería a agravar el problema numérico del empleo. El descenso de la fecundidad no se expresa sino con un rezago de unos 15 a 20 años en el monto de la población en edad de 15 a 64 años.

Cuadro 6

MÉXICO: PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL, LA DE 15-64 AÑOS
Y LA ECONÓMICAMENTE ACTIVA, 1980-2000

(Millones de habitantes)

	Población total	Población en edad de trabajar ^{a/}			% sobre la total	Población económicamente activa	% sobre la total
		Hombres	Mujeres	Total			
1970	50.4	12.6	12.9	25.5	50.6	13.0	25.8
1980	72.0	18.1	18.2	36.3	50.5	20.4	27.8
1990	100.0	26.2	26.0	52.2	52.2	28-30	28-30
2000	135.0	37.4	36.6	74.0	54.8	40	30
Tasas de incremento							
1970-1980	3.6	3.7	3.5	3.6		4.4	
1980-1990	3.3	3.7	3.6	3.7		3.4-4.2	
1990-2000	3.1	3.6	3.4	3.5		3.6-2.9	

Fuentes: El Colegio de México, *Dinámica de la población de México* y otras publicaciones.

^a Población de 15 a 64 años.

Sin embargo, lo determinante son las tasas de participación en el trabajo. Las de la población femenina son relativamente bajas; en 1970, fueron de 21% entre las edades de 15 y 19 años, 24% entre los 20 y los 24 años, y de allí en adelante descendientes de 17% hasta 14%. En el caso de los hombres, la participación en el trabajo es baja en el grupo de 15 a 19 años —50%—, sube un poco entre los 20 y los 24 —80%— y se mantiene arriba de 90% hasta los 60 años de edad. Pero en 1970, la tasa global de actividad fue de un poco menos de 26%. Es arriesgado pronosticar tasas futuras de actividad, que son las que determinan la población económicamente activa, pero dada la capacidad limitada de absorción de fuerza de trabajo de la economía mexicana aun en épocas de crecimiento rápido como las del último decenio, y los incrementos previsibles de la población en edad de trabajar, es dudoso que pueda elevarse mucho la participación global, aun suponiendo algún aumento de la tasa de participación de las mujeres. (No debe olvidarse que con la expansión del sistema educativo, se retendrán, al menos teóricamente, fuera de la fuerza de trabajo mayores volúmenes de jóvenes). Por todo ello, se supone que la fuerza de trabajo actual de 13 millones (1970), se elevará a 20 millones en 1980, y a 28 a 30 millones en 1990 —cuando constituiría cerca del 30% de la población total. Para el año 2000 sólo se puede especular, pero suponiendo la misma tasa, la población económicamente activa sería de 40 millones de personas.

Dicho de otra manera, para el año 1980, además de absorber el desempleo del período reciente de 1 500 000 personas, habrá que dar empleo adicional a 7 millones de personas, más otros 10 millones hasta 1990 y 10 millones más para el año 2000. Entre 1970 y 1980, lo más inmediato, significa dar empleo a aproximadamente 700 000 personas anuales, más una reducción de la desocupación de unas 100 000 al año. Es decir, 800 000 empleos nuevos al año. Debe recordarse que según la estructura económica actual, 320 000 de esos empleos anuales deberían crearse en el sector agropecuario, cerca de 150 000 en la industria de transformación, posiblemente unos 40 000 al año en la construcción, 150 000 en los servicios, unos 80 000 en el comercio. La estructura económica puede, y seguramente debe cambiar; pero el cambio tendría que ser sumamente radical para que se evitara la necesidad de seguir absorbiendo empleo en el sector agropecuario por mucho tiempo, quizá hasta pasado el año 1990 o aun hasta fin de siglo. De otra manera, la expansión del sector agropecuario mexicano necesita continuar, como fuente de empleo, por otros treinta años, a menos que se piense que los sectores industrial y de servicios serían capaces de absorber el incremento de la fuerza de trabajo urbana y la mayor parte de la rural que emigre a las ciudades —o bien se descentralice verdaderamente la industria al campo.

Lo anterior deja ver que el problema de diseñar una política de empleo en México, para los próximos veinticinco a treinta años, requiere atención urgente. Es un problema que obliga a replantear el llamado "modelo" de desarrollo que ha seguido hasta ahora México, para incor-

porar sectores marginados a la economía moderna de alta productividad, para redistribuir el ingreso y cambiar la estructura del consumo, para activar el sector de exportación como creador de empleo, para contrarrestar las tendencias a la sustitución de mano de obra por equipo que ya se manifiestan en general y que en algunos sectores podrían contrarrestarse, para lograr una utilización más intensa del capital ya instalado, para reorientar los servicios educativos y de adiestramiento —y expandirlos— de manera que se eleve el nivel de calificación de la fuerza de trabajo actual y la que se incorporará en años venideros, para crear fuentes complementarias de ingreso a aquella parte de la fuerza de trabajo que sólo pueda tener empleo estacional. Es en este sentido cómo se han estado haciendo en muchas partes del mundo nuevos planteamientos, en los que ha intervenido, como se apuntó antes, la OIT, es decir, considerando desarrollo y empleo como procesos integrales.

Otro aspecto que merece considerarse, sobre todo a largo plazo, es el de la política demográfica. Aunque se ha señalado que los efectos de un descenso de la fecundidad actual, que en México es muy elevada, no se verían antes de 15 a 20 años, puesto que la mano de obra de los próximos 15 a 20 años ya ha nacido, cabe hacerse dos tipos de reflexiones: la primera, que si en el entretanto se redujera la tasa media de natalidad, es decir que el tamaño medio de la familia fuera menor, habría para los ya nacidos mejores oportunidades de educación y de adiestramiento, dados los recursos relativamente limitados de que se dispondrá para estos fines —con la consecuencia de que mejorarían las posibilidades de empleo calificado para los que progresivamente se integren a la fuerza de trabajo en los siguientes quince a veinte años. La segunda reflexión es que los problemas de desarrollo requieren una visión de verdadero largo plazo, y que la planificación del desarrollo y de la fuerza de trabajo deberían tener metas al año 1990 y aun más allá. En consecuencia, la política de población, especialmente la política de planificación familiar, acompañada de los procesos educativos y del cambio cultural correspondientes, puede ser, y sin duda será a ese plazo, un elemento auxiliar importante de la política de empleo para lograr esa meta que las Naciones Unidas han proclamado —y que ningún país dejaría de apoyar: la de alcanzar altos niveles de bienestar con justicia social.