

El desempleo en México: características generales

SAUL TREJO REYES

I. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

El problema del desempleo representa en la actualidad uno de los obstáculos fundamentales para el logro de una mejor distribución del ingreso y una sociedad más justa.

A pesar de que sólo recientemente ha recibido atención, sus orígenes deben buscarse en el período anterior a la segunda guerra mundial, al momento de iniciarse el desarrollo económico del México moderno. En el decenio de 1930, México era todavía una sociedad predominantemente rural; la mayor parte de la fuerza de trabajo se encontraba en actividades agrícolas y pecuarias y el desarrollo de las ciudades estaba limitado sólo a algunas industrias incipientes así como a proporcionar los servicios necesarios para el desenvolvimiento de la actividad económica en general. En ese entonces, el país importaba la mayoría de sus productos manufacturados, pagándolos con exportaciones de minerales, principalmente petróleo, y de productos agrícolas.

Puede entonces decirse que durante la década de los 30 el país era todavía una sociedad tradicional en su mayor parte. La población era también bastante más pequeña de lo que es en la actualidad; según el *Censo de Población de 1930*, los habitantes del país sumaban 16.6 millones de personas y la fuerza de trabajo, es decir, aquella parte de la población dedicada a alguna actividad económica era de 5.2 millones. De ese total, la mayor parte (70%) se dedicaba a las actividades agropecuarias; el resto (30%) a la industria y los servicios. Entonces el problema fundamental de pobreza se daba en el campo; sin embargo, la presión sobre la tierra no había aumentado al grado que lo hizo posteriormente.

Al iniciarse la segunda guerra mundial, dio principio la etapa de industrialización del México actual. Al no encontrarse disponibles los productos que tradicionalmente se habían importado, hubo un clima propicio para el desarrollo de los empresarios nacionales, quienes empezaron entonces a fabricar algunos productos industriales. No importaba que éstos fueran caros o de menor calidad que los que con anterioridad se había obtenido del exterior, puesto que la posibilidad de importar de hecho no existía durante ese período.

Al mismo tiempo, este auge inicial de la producción nacional

dio lugar a que se iniciara el rápido proceso de migración del campo a la ciudad; el pueblo, en busca de mejores oportunidades económicas, dejaba el campo y se dirigía a las ciudades en busca de empleos. Así, en 1940 la población total era de 19.7 millones de habitantes; la urbana de 6.9 millones y la rural de 12.8 millones.* Diez años más tarde la población rural había pasado a 14.8 millones, mientras que la urbana había crecido más rápidamente, alcanzando en 1950 la cifra de 11 millones. Es decir, la rural se incrementó 1.5% y la urbana a 4.8% anual durante el decenio.

A partir de 1950, el proceso de urbanización en México se ha acelerado, pues la migración del campo a la ciudad, que durante la década de 1940 a 1950 había sido sumamente rápida, se aceleró aún más durante los decenios posteriores.

Así, durante el período 1960-70 la población rural pasó de 17.2 millones de habitantes a 20 millones, mientras que la urbana aumentó de 17.7 a 28.3 millones. Al mismo tiempo, la política de desarrollo se orientó principalmente a la creación de un sector industrial moderno. Es decir, se dieron toda clase de incentivos fiscales, como exenciones de impuestos a las empresas nuevas, y de importaciones, permitiéndose la entrada al país con un pago muy bajo de impuestos de todo tipo de maquinaria y equipo. A la vez, el Gobierno federal invirtió crecientes sumas en la infraestructura necesaria para el desarrollo industrial construyendo modernas carreteras, otorgando servicios subsidiados de electricidad, agua y energéticos a las empresas de las grandes ciudades y, en fin, protegiendo el mercado en el cual dichas empresas vendían sus productos, mediante prohibiciones frecuentes de importar cualquier producto que pudiera competir con los fabricantes en México. Sin embargo, la atención que se había dado al sector agrícola disminuyó considerablemente. Durante el régimen del general Lázaro Cárdenas, el 20% del total de la inversión del Gobierno federal se destinó al desarrollo del sector agrícola. Durante sexenios posteriores esta proporción disminuyó y en el período de 1964 a 1970 llegó a sólo el 11.2%. Es claramente visible, entonces, la disminución en la política económica de la importancia concedida al sector rural en favor del desarrollo del sector industrial.

* La población rural se consideró como la que reside en localidades menores de 2 500 habitantes.

CUADRO 1

Dinámica de la población económicamente activa por sectores

Sectores	Población económicamente activa (Miles de personas)				Estructura porcentual				Tasas de crecimiento medio anual				
	1950	1960	1970	1970 ^a	1950	1960	1970	1970 ^a	1950-1970	1950-1970	1950-1970 ^a	1960-1970	1960-1970 ^a
Sector primario	4 935.8	6 235.3	5 388.5	5 388.5	59.50	55.30	40.88	40.88	2.36	0.44	0.44	-1.45	-1.45
Agropecuaria ¹	4 836.3	6 088.7	5 206.6	5 206.6	58.30	54.00	39.50	39.50	2.33	0.37	0.37-	-1.55	-1.55
Extractivas ²	99.5	146.6	181.9	181.9	1.20	1.30	1.38	1.38	3.95	3.06	3.06	2.18	2.18
Sector secundario	1 227.8	2 007.0	2 839.3	3 075.4	14.80	17.80	21.54	23.33	5.04	4.28	4.70	3.53	4.36
Transformación	978.9	1 556.0	2 205.3	2 441.4 ^x	11.80	13.80	16.73	18.52	4.74	4.14	4.68	3.55	4.61
Construcción	224.0	405.9	580.0	580.0	2.70	3.60	4.40	4.40	6.12	4.87	4.87	3.63	3.63
Electricidad	24.9	45.1	54.0	54.0	0.30	0.40	0.41	0.41	6.12	3.95	3.95	1.82	1.82
Sector terciario	1 774.2	2 954.2	4 192.9	3 956.8	21.39	26.20	31.81	30.02	5.23	4.39	4.09	3.56	2.97
Servicios ³	1 774.2	2 954.2	4 192.9	3 956.8 ^{xx}	21.30	26.20	31.81	30.02	5.23	4.39	4.09	3.56	2.97
Insuficientemente especificados	356.8	78.9	760.6	760.0	4.30	0.70	5.77	5.77	-	-	-	-	-
<i>Total</i>	<i>8 295.6</i>	<i>11 275.4</i>	<i>13 181.3</i>	<i>13 181.3</i>	<i>100.00</i>	<i>100.00</i>	<i>100.00</i>	<i>100.00</i>	<i>3.12</i>	<i>2.34</i>	<i>2.34</i>	<i>1.57</i>	<i>1.57</i>

^x Incluye 236 126 personas de servicios de reparación, porque los datos del censo de 1960 y anteriores incluían estas actividades.

^{xx} Excluye 236 126 personas de servicios de reparación porque los datos del censo de 1960 anteriores no las incluían.

¹ Incluye agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca.

² Incluye industrias extractivas, petróleo y gas.

³ Incluye comercio, servicios, transportes y gobierno.

^a Datos ajustados.

Fuente: Censos de población, Dirección General de Estadística (SIC).

El problema fundamental a que ha dado lugar este patrón de desarrollo, desde el punto de vista del empleo, es que las políticas seguidas concentraron por un lado el ingreso de manera pronunciada en grupos relativamente pequeños y, por otro, promovieron indiscriminadamente el uso de toda tecnología moderna, sin considerar que, en general, la maquinaria importada estaba hecha para países donde la mano de obra es bastante más escasa que en México y el capital mucho más abundante. Por ello, en dichos países se considera normal y eficiente tratar de ahorrar mano de obra, automatizando los procesos industriales al máximo grado posible.

A la vez que en las empresas modernas que se establecían en el sector industrial se empleaban las técnicas más intensivas en el uso del capital y, por consiguiente, ahorradoras de mano de obra, las políticas seguidas dieron lugar a que en dicho sector se iniciara un desplazamiento en términos relativos, y en algunos casos en términos absolutos, de las empresas tradicionales o artesanales por parte de la industria moderna. Aun cuando en general las empresas tradicionales no han tenido que cerrar sus puertas, es un hecho que la estructura industrial de México durante los últimos veinte años se ha transformado de manera fundamental; ahora es mucho mayor la importancia de las empresas modernas en el sector industrial como un todo y también dentro de cada una de las ramas industriales.

El proceso de modernización del sector industrial ha ocurrido en muchos países conforme aumenta el grado de desarrollo económico. Ha sucedido en países tan diversos como los sudamericanos, los europeos y otros. En el caso mexicano, sin embargo, la concentración de los beneficios del desarrollo industrial contribuyó a limitar el mercado. Debido a que los industriales podían contratar a la mano de obra en un mercado en el cual ésta era abundante, a la vez que podían vender sus productos en mercados muy protegidos de la competencia del exterior, les fue posible acumular grandes fortunas. Desde el punto de

vista de la estructura del consumo, sin embargo, esto significó un límite al mercado para la producción nacional y un incremento en la demanda de artículos suntuarios o de lujo, comúnmente de importación. En la actualidad, la importancia del consumo suntuario es todavía bastante alta y es aún limitado el mercado para la producción nacional de manufacturas.

El problema ocupacional en México ha sido consecuencia tanto del elevado ritmo de crecimiento de la población como de la poca capacidad del sistema económico para generar un número creciente de empleos adecuadamente remunerados. La baja capacidad de crear empleo ha estado en gran medida ligada a los instrumentos de política económica mediante los cuales se ha desarrollado el sector industrial y a la menor importancia concedida al desarrollo rural. Por otro lado, la tasa de crecimiento de la población, que durante el decenio de 1930 fue de 1.7% anual, ha registrado un aceleramiento constante, habiendo alcanzado durante la década de 1960 a 1970 un ritmo anual de aumento del 3.4%. El rápido crecimiento demográfico ha significado un incremento constante de la población en edad de trabajar. Por consiguiente, la fuerza de trabajo, que en 1950 fue de ocho millones de personas, se había elevado en 1970 a más de 13 millones.

El análisis de la estructura del empleo en términos de la composición sectorial de la ocupación es muy reveladora de la capacidad de generación de empleos en diferentes sectores de la economía. En 1950, 3.4 millones de personas trabajaban en el sector urbano de la economía, es decir, en actividades no agrícolas; en ese mismo año, la fuerza de trabajo empleada en la agricultura era de 4.9 millones de personas. Veinte años más tarde, las proporciones se habían invertido totalmente. El sector agrícola empleaba a 5.1 millones de personas, es decir, en veinte años su capacidad de absorción de mano de obra había aumentado en un porcentaje casi nulo (7% apenas), lo cual supone una tasa de crecimiento anual de 0.3%. En 1970, por otra lado,

la ocupación en las actividades urbanas, es decir, en actividades no agrícolas, como servicios, industrias, construcción, electricidad, transportes y comunicaciones y gobierno, ascendía a ocho millones de personas.

Estas cifras revelan una notable transformación en el carácter de la economía mexicana durante los últimos 20 años; prácticamente todo el incremento de la fuerza de trabajo se dirigió, en busca de empleo, hacia las ciudades, pues en el campo no se generó prácticamente ninguna ocupación. Por consiguiente, el rápido proceso de migración de la población en edad de trabajar hacia las ciudades significó que éstas tuvieron que absorber no sólo el incremento natural de su fuerza de trabajo, sino también el aumento debido a la migración del campo a la ciudad. Además, este proceso migratorio ha tenido características muy negativas desde el punto de vista de las exigencias que ha impuesto al aparato productivo y a la infraestructura social urbana. Habiéndose concentrado la mayoría de los migrantes en las áreas metropolitanas de la ciudad de México, de Guadalajara, de Monterrey y en un grado menor de algunas otras de la frontera norte del país, el Gobierno federal se ha visto ante la urgente necesidad de canalizar una parte creciente de sus recursos para dotar de servicios urbanos básicos a esta población que, por otro lado, ha llegado a la ciudad con una necesidad inmediata de servicios sociales básicos pero que no ha tenido un éxito igualmente rápido en su búsqueda de empleo productivo.

De tal manera, el problema ocupacional se ha agravado a partir de 1950 y más aún durante el último decenio. Así, durante el período de 1960 a 1970, el incremento de la fuerza de trabajo urbana fue de 2 673 000 personas. De esta cifra, solamente 600 000 personas pudieron encontrar empleos en actividades industriales, 160 000 en la construcción y 65 000 en electricidad, transportes y comunicaciones. Esto significó que durante el decenio anterior, 1 848 000 personas hubieron de ser absorbidas por el comercio y los servicios, que son las actividades en donde se concentra la mayor parte del subempleo. Esto es así porque las personas, al no encontrar empleo remunerado en alguna actividad productiva, se dedican en la mayoría de los casos a ofrecer algún servicio o vender algún producto que, por innecesario que sea para la sociedad, no deja de reditarles una remuneración inmediata. Es más, durante este período aumentó de manera sustancial el número de personas en estos sectores que declararon en 1970 que trabajaban por su cuenta, es decir, que trataban de ganarse la vida fuera de los esquemas institucionales de la organización económica.

Al haber existido este enorme incremento en la población que declaró estar ocupada en actividades comerciales y de servicios, el fenómeno de terciarización en las ciudades de México ha adquirido características muy distintas a las que se observan en los países avanzados. También estos últimos tienen un porcentaje de la población económicamente activa en la actividad de servicios; sin embargo, en esos casos son servicios de comercio de carácter moderno que producen un elevado ingreso para sus trabajadores. En México, por otro lado, una persona se dedica al comercio o a los servicios (en muchos casos por su cuenta) cuando no le ha sido posible encontrar otro empleo adecuadamente remunerado.

El problema ocupacional se ha transformado, entonces, de un problema fundamentalmente de pobreza en el campo a uno de desempleo y subocupación en las ciudades que, desde el pun-

to de vista social y político, es seguramente más grave que el primero. No deja de alarmar el hecho de que un gran número de los buscadores de trabajo en las ciudades sea de jóvenes que, no encontrando otra ocupación, a veces están en condiciones de desempleo que podrían, en un momento dado, acercarlos a la delincuencia como resultado de su necesidad económica.

II. MAGNITUD DEL PROBLEMA OCUPACIONAL EN MÉXICO

El problema ocupacional en este país, a pesar del rápido proceso migratorio del campo a la ciudad, se expresa todavía de manera más grave en el campo. Son los estados con la mayor proporción de población económicamente activa en la agricultura los que tienen los mayores porcentajes de pobreza y subempleo. Una división del país en nueve regiones, tal como se indica en el cuadro 2, permite observar que los estados donde es mayor la magnitud del problema ocupacional se encuentran en las regiones Centro y Centro Sur del país. En estas regiones, que comprenden al Distrito Federal y al estado de México la primera, y a los estados de Guanajuato, Querétaro, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala y Morelos, la segunda, se encuentran 2 de los 5 millones de personas que se dedican a la agricultura en el país. Por otro lado, en los diez estados del norte y noreste: Baja California Norte y Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Durango, había solamente un millón de personas dedicadas a la agricultura. El problema ocupacional en la agricultura es grave porque la mayoría de las personas en dicho sector trabajan sólo un número limitado de días al año y se encuentran a un nivel sumamente bajo del ingreso.

Según las estadísticas disponibles más recientes, las cuales provienen del *Censo de población de 1970*, en ese año la fuerza de trabajo del país estaba constituida por 13 millones de personas, lo cual representaba el 26.8% del total de la población. De este total, 5 millones de personas se dedicaban a la agricultura, 2.8 millones al sector secundario, que incluye las manufacturas, la construcción y la electricidad, y 4.2 millones de personas desempeñaban actividades comerciales, de servicios, de transporte y el gobierno.

La mayor cantidad de subempleo y desempleo en México se da en el sector agropecuario, en el comercio y en los servicios. De los 5 millones de personas en el sector agropecuario, 2 millones se encuentran en las regiones del Centro, Centro Sur y Pacífico Sur. De tal manera, el problema de la pobreza en el campo se sitúa principalmente en esas regiones. Por otro lado, la mayor concentración poblacional en las actividades de comercio y servicios, que dentro del sector urbano son las que absorben a la población desempleada y subocupada, está en el área metropolitana del valle de México, en Guadalajara y Monterrey.

El análisis de esta información revela las características peculiares del problema ocupacional. En el campo es un problema de empleo durante gran parte del año y de salarios sumamente bajos durante las épocas en las cuales están ocupados los trabajadores. Un estudio reciente del centro de Investigaciones Agrarias revela que, en promedio, más de tres millones de jornaleros sin tierra trabajan únicamente 100 días al año, lo cual entraña que sus niveles de ingreso sean muy bajos.

Dado que el desempleo abierto casi no existe en México, y

CUADRO 2

Distribución regional de la subutilización de los recursos humanos

Zonas	Población económicamente activa	Subempleados	Desocupados	Tasa de participación del subempleo (%)	Tasa de participación de la desocupación (%)
Centro	3 222 759	1 076 814	155 117	33.4	4.8
Noroeste	1 034 771	356 590	47 206	34.5	4.6
Norte	1 803 760	606 203	72 510	33.6	4.0
Centro Norte	632 103	356 346	23 977	56.4	3.8
Centro Sur	1 949 325	1 085 828	69 130	55.7	3.6
Pacífico	1 510 039	662 633	46 238	43.9	3.1
Golfo	1 196 742	724 490	32 385	60.5	2.7
Península	298 306	183 580	7 526	61.5	2.5
Sur	1 307 252	755 934	31 098	57.8	2.4
<i>Total</i>	<i>12 955 057</i>	<i>5 805 418</i>	<i>485 187</i>	<i>44.8</i>	<i>3.8</i>

Fuente: IX censo general de población y vivienda, Dirección General de Estadística (SIC).

que el subempleo constituye la mayor manifestación del problema ocupacional es necesario situarlo dentro del contexto geográfico del país.

Se define como subempleadas aquellas personas ocupadas que se encuentran en alguna de las situaciones siguientes: primero, trabajan un número de horas menor que el considerado como normal en un período de referencia, o bien, están dispuestas a trabajar más tiempo pero no encuentran empleo para hacerlo; segundo, obtienen ingresos anormalmente bajos; tercero, no utilizan sus calificaciones o capacidades en forma completa; cuarto, están ocupadas con niveles de productividad anormalmente bajos o nulos. La información captada en el último *Censo general de población* permite elaborar algunos indicadores para evaluar la magnitud del problema y sus rasgos elementales.

Los resultados de la estimación dan un total de 5.8 millones de personas subocupadas, que representan el 44.8% de la fuerza de trabajo del país; de este total, el 60% se encuentra en actividades agropecuarias, el 14.4% en servicios, el 10% en la industria de transformación y el 6.4% en el comercio. El resto declaró actividades insuficientemente especificadas.

Del total de los subocupados, el 24.8% está constituido por personas que trabajan por su cuenta, fundamentalmente en el sector agropecuario el comercio y los servicios, actividades en las que representan, respectivamente el 22.8, 36.1 y 17.2 por ciento de la subocupación así definida.

La subocupación se distribuye en forma muy irregular en el territorio nacional: frente a un promedio de 44.8% para el país, en las zonas del golfo de México y la península de Yucatán, que incluyen los estados de Veracruz, Tabasco, Campeche y Yucatán y el territorio de Quintana Roo, la proporción de los subocupados en relación con la fuerza de trabajo total alcanza niveles alarmantes, alrededor del 60%. En contraste, en las zonas de mayor desarrollo como son la Centro, Noroeste y Norte, el subempleo se reduce a poco menos de la mitad (34%). Dentro de estos límites se encuentran las otras regiones del país: la Centro Norte, la Centro Sur, y la del Pacífico.

Desde el punto de vista global de la economía, el subempleo

representa un desperdicio de recursos humanos. Desde el punto de vista de cada subocupado, representa un grave problema de pobreza personal y familiar.

El desempleo abierto, es decir, el representado por las personas que declararon en el último censo de población no tener empleo y estar buscándolo, es un fenómeno de importancia mucho menor que el subempleo. Dadas las características de la economía nacional y la inexistencia de un sistema de seguridad contra la desocupación, raro es el individuo que puede estar desempleado durante algún tiempo; en la mayoría de los casos habrá cualquier cosa por obtener un ingreso, con lo cual quedará clasificado dentro del grupo de subocupados y no como desempleado abierto.

Un total de 485 200 personas declararon estar buscando trabajo sin tenerlo durante la semana anterior al censo. Estos constituyen el desempleo abierto y representan únicamente el 3.8% de la fuerza de trabajo del país.

El 60% de este grupo está constituido por hombres y el 40% por mujeres. Al observar el comportamiento por grupos de edad, se nota que la tasa de desempleo es mayor entre los 12 y 29 años, para luego descender para el grupo de 30 a 39 y volver a subir en el correspondiente a más de 40 años de edad. Esta distribución indica que las personas jóvenes, debido a su bajo nivel de experiencia y de capacitación, se enfrentan a dificultades sustanciales para obtener empleos adecuadamente remunerados. En igual situación se encuentran las mujeres, puesto que representan las dos quintas partes de la desocupación abierta aun cuando representan menos que la quinta parte del total de la fuerza de trabajo.

Entre las características más importantes de los desocupados o subocupados en el país está la de su juventud. No sólo incide el desempleo abierto de manera muy importante sobre las personas jóvenes. También entre aquellas que están ocupadas y que tienen entre 15 y 24 años de edad; el mayor grupo se encuentra en los servicios y el comercio en las ciudades. Esto parece indicar que, en general, los jóvenes de las ciudades provienen del campo en busca de mejores oportunidades de empleo. Sin embargo, debido a su falta de experiencia y a su bajo nivel educa-

tivo, generalmente fracasan en su intento de encontrar empleo en el sector industrial, teniendo por lo tanto que refugiarse en actividades de servicios o comercio, donde de hecho se encuentran subocupados y, desde el punto de vista social, tienen una productividad sumamente baja.

Una segunda característica importante de los desocupados es su bajo nivel educativo. Debido a limitaciones de información, el análisis se reduce a los desempleados que radican en los municipios en donde se encuentran las 70 ciudades mayores del país, es decir, las que en general tienen una población superior a 50 000 habitantes, más las localizadas en las zonas fronterizas. De un total de 244 000 desocupados en estas ciudades, el 16% no tiene instrucción alguna, el 32.2% tiene una instrucción primaria inconclusa, el 28% terminó la primaria, el 12% tiene instrucción media, el 6.5% tiene instrucción profesional y sólo el 1.1% ha llevado algún curso de adiestramiento o capacitación. Esto indica que más de la mitad de los desempleados no tienen la instrucción primaria completa. Si a este grupo se añaden los que sólo terminaron la primaria, sube al 80.3 el porcentaje.

Respecto a la distribución geográfica de la subocupación en México, las cifras muestran que en las 70 ciudades principales del país, la tasa promedio de desocupación, 4.6%, es mayor que el promedio nacional de 3.8%. Esto parece indicar que en las zonas más atrasadas la población en general no declara encontrarse desempleada porque sabe que de poco le serviría salir a buscar un trabajo; simplemente, se dan cuenta con perfecta claridad cuando existen empleos disponibles y cuando no los hay. Por otro lado, en las ciudades, sobre todo en las regiones más avanzadas del país, la población se dedica en mayor grado

a buscar ocupación, de tal manera que la tasa de desempleo abierto correspondiente a las ciudades es mayor que la de las zonas más atrasadas. En el caso de estas últimas, como se vio con anterioridad, el mayor problema es el de la subocupación, llamada también desempleo disfrazado.

Las tasas de desocupación para distintas ciudades muestran una gran variación, que va desde el 6.3% correspondiente a Ciudad Netzahualcóyotl, hasta el 1.7% para Tuxtla Gutiérrez. En el Distrito Federal, la tasa de desempleo abierto ascendía en 1970 al 4.9 por ciento.

En el cuadro 2 se muestran las cifras referentes a la subocupación en cada una de la regiones del país. Asimismo, en el cuadro 3 se muestra la magnitud del problema ocupacional de las principales ciudades del país.

III. EVOLUCION DEL PROBLEMA: PERSPECTIVAS DE CREACION DE EMPLEO EN MEXICO

El análisis de las perspectivas de creación de empleo en México debe considerar las características de cada uno de los sectores de la economía, así como también la evolución global del país bajo las circunstancias económicas actuales, tanto en lo que se refiere a la política económica nacional como a las principales tendencias de desarrollo de la economía mundial. Para propósitos de este trabajo se analizarán las posibilidades de creación de empleos en cada uno de los principales sectores: industria de transformación, sector agropecuario y servicios modernos y de

CUADRO 3

*Magnitud de la subutilización de los recursos humanos por ciudades importantes, 1970**

	Población económicamente activa	Subempleados	Desocupados	Tasa de participación del subempleo (%)	Tasa de participación de la desocupación (%)
Distrito Federal	2 230 986	786 951	109 091	35.3	4.9
Guadalajara	361 165	81 435	11 640	22.6	3.2
Monterrey	258 772	39 133	9 908	15.1	3.8
Cd. Netzahualcóyotl	143 828	20 213	9 060	14.1	6.3
Cd. Juárez	108 078	27 733	6 046	25.7	5.6
Puebla	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
León	110 389	28 572	3 263	25.9	3.0
Tijuana	89 013	25 552	4 013	28.7	4.5
Mexicali	98 738	39 733	5 294	40.2	5.4
Chihuahua	74 104	19 580	3 437	26.4	4.6
San Luis Potosí	68 624	19 871	3 045	29.0	4.4
Torreón	66 263	18 269	2 685	27.6	4.1
Veracruz	68 639	22 442	2 287	32.7	3.3
Mérida	64 387	27 224	1 662	42.3	2.6
Morelia	51 167	21 676	1 894	42.4	3.7
Tuxtla Gutiérrez	19 107	5 535	326	29.0	1.7
<i>Suma</i>	<i>3 813 260</i>	<i>1 183 919</i>	<i>173 651</i>	<i>31.1</i>	<i>4.6</i>
Estados Unidos Mexicanos	12 955 057	5 805 418	485 178	44.8	3.8

Fuente: IX censo general de población y vivienda, Dirección General de Estadística (SIC).

* Ciudades de más de 200 000 habitantes, excepto las dos últimas que se incluyen con fines de representatividad (cobertura municipal).

n.d.: no disponible.

turismo. Posteriormente se hará un análisis de los aspectos de carácter urbano y rural del problema ocupacional en México.

Industria

Las posibilidades de creación de empleo en el sector industrial de México dependen de varios factores: primero, el crecimiento de la producción industrial y el efecto que éste tenga sobre la demanda de trabajadores; segundo, las tecnologías utilizadas para obtener dicha producción y el grado al cual las mismas requieran de un mayor o menor uso de mano de obra por peso de producción; tercero, el tamaño de las empresas que participen en la expansión industrial, ya sean éstas medianas o grandes de tipo moderno.

El crecimiento de la producción en el sector industrial de México en el período de la posguerra ha estado influido en gran medida por las políticas de sustitución de importaciones del Gobierno mexicano. De hecho, el impulso inicial a la industrialización se originó durante la segunda guerra mundial, cuando no existía la posibilidad de obtener en los mercados internacionales los productos que tradicionalmente se habían importado. Por consiguiente, éstos empezaron a producirse en México. Posteriormente, aun terminado el conflicto bélico, la política de proteccionismo continuó acentuándose en México. Conforme al criterio de disposiciones legislativas como la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, la Regla XIV y otras, se dieron grandes facilidades para importar equipo y maquinaria a la vez que se establecían mayores obstáculos para la importación de productos terminados. Esta política dio como resultado un rápido crecimiento de la producción industrial, sobre todo de la de artículos manufacturados para consumo final; la maquinaria, el equipo y las materias primas en la mayoría de los casos continuaron importándose.

Esta política concentró los beneficios del desarrollo industrial, pues siendo el mercado nacional de tamaño relativamente limitado, un número pequeño de empresarios en el sector manufacturero concentraron en sus manos la mayor parte de la producción. Estos eran tanto nacionales como extranjeros, habiendo recibido estos últimos un impulso especial a través de la legislación mexicana que protegía el mercado para sus productos, a veces elaborados en un grado mínimo dentro del país con materias primas provenientes del exterior. Por otro lado, el proceso de industrialización utilizó básicamente las mismas tecnologías que las empresas extranjeras habían desarrollado en sus países de origen. Dichas tecnologías no siempre estaban orientadas a las necesidades de México, pues en general requerían de montos de capital mucho mayores y de un uso de mano de obra relativamente limitado, proporción de factores totalmente inadecuada a las circunstancias de México, donde existe mano de obra abundante y donde el capital era y sigue siendo, relativamente escaso.

Como resultado de este proceso de desarrollo, la producción industrial se incrementó durante la década de 1950 a 1960 a una tasa promedio anual de 7%, tasa realmente baja considerando que la economía en su conjunto creció al 6.2% durante dicha década. Es decir, a pesar de las políticas que se habían seguido para promover el sector industrial, éste creció a una tasa sólo ligeramente más alta que la de la economía en su conjunto.

Durante la siguiente década, de 1960 a 1970, la producción

industrial se incrementó a un ritmo promedio anual de 8.9%, tasa mucho más dinámica que en el decenio anterior. Este crecimiento más rápido resultó en gran medida del desarrollo de una serie de nuevas industrias, tales como la petroquímica, la de automotores y algunas otras.

Al analizar el desarrollo de diversas industrias en el país, se encuentra que el patrón de crecimiento en el sector industrial fue sumamente dispar; mientras que algunas industrias crecieron a un ritmo muy lento, mucho más bajo que el de la economía en su conjunto, otras crecieron a tasas de más del doble que la de la economía. En general, las industrias productoras de artículos de consumo, como alimentos, bebidas, tabaco, textiles, calzado y productos del cuero crecieron a tasas mucho más lentas que la de la economía en su conjunto. Al mismo tiempo, la industria química y las industrias de productos metálicos, maquinaria y equipo de transporte, tuvieron tasas de crecimiento mucho más elevadas que el promedio nacional. De tal manera, durante los últimos veinte años, a partir de 1950, la naturaleza del sector industrial se ha transformado completamente, habiendo perdido importancia todas las industrias productoras de bienes de consumo y habiéndola ganado las industrias antes mencionadas.

Esta transformación del sector industrial ha sido de gran importancia desde el punto de vista ocupacional, pues en general las nuevas empresas han utilizado las tecnologías y procesos productivos que les permiten lograr una mayor producción por trabajador; naturalmente, con un mayor uso de maquinaria y equipo. En general, esto ha significado un incremento constante del valor de la producción por trabajador. Por ejemplo, durante el período de 1950 a 1960, la producción industrial se incrementó a 7% anual y la ocupación en este sector a 4.3% anual, dando como resultado un incremento anual en la producción por trabajador de 2.7%. Durante la década de 1960 a 1970, el crecimiento del sector industrial fue sustancialmente más rápido y la tasa de crecimiento anual fue de 8.9%. Sin embargo, el empleo se incrementó únicamente al 4.7%, pues la producción por trabajador creció a un ritmo anual de 4.2%. Esta tendencia en el valor de la producción por trabajador ha sido el resultado del uso de mejores tecnologías y de procesos que utilizan más intensivamente el capital. De tal forma, puede hablarse de una baja de la capacidad de creación de empleos en el sector industrial al haber disminuido el crecimiento de la ocupación que antes se obtenía como resultado de un aumento de la producción. Así, durante la década de 1950 a 1960, por cada incremento de 1% en la producción industrial se obtuvo un incremento de 0.62% en la ocupación. Durante la década de 1960 a 1970 esta cifra disminuyó a 0.53, lo cual es un decenso significativo en el corto período de diez años.

El empleo industrial, que era en 1950 de un millón de personas, había pasado en 1960 a 1 556 000 personas, y en 1970 a 2 440 000. De continuar estas tendencias hasta 1980, debe esperarse que la ocupación industrial aumente hasta una cifra de alrededor de 3.8 millones. Es decir, bajo las circunstancias actuales es posible esperar que durante esta década, de un incremento de la fuerza de trabajo de alrededor de 7 millones, el sector industrial pueda crear empleos para 1.4 millones, es decir, alrededor del 20%, lo que significa absorber a una de cada cinco personas de nuevo ingreso a la fuerza de trabajo.

La razón principal por la cual ha disminuido la capacidad de

creación de empleos en el sector industrial, aparte de la utilización de tecnologías más intensivas en el uso de capital, es que gradualmente las empresas modernas han ido desplazando a las empresas más pequeñas, mismas que en general utilizan un mayor volumen de mano de obra por peso producido. De tal manera, se ha registrado un incremento sustancial en la cantidad de capital requerida para crear cada nuevo empleo en el sector industrial. Esta cifra, que en 1950 era de 16 000 pesos había aumentado a 49 000 en 1965 y a 89 000 en 1970. Aun considerando la inflación durante este período, la capitalización ha sido sumamente rápida. En general, las perspectivas de creación de empleo en el sector industrial dependen de que las empresas que generan un mayor volumen de empleo por peso de incremento en la producción tengan una mayor participación en el sector industrial.

CUADRO 4

Bienestar relativo estatal, 1970

Posición	Entidad	Índice	Nivel de desarrollo
1	Distrito Federal	180	Alto creciente
2	Nuevo León	131	
3	Baja California Norte	130	
4	Aguascalientes	123	
5	Sonora	117	
6.5	Tamaulipas	115	Mediano creciente
6.5	Baja California Sur	115	
8	Coahuila	113	
9	Chihuahua	111	
10	Morelos	110	
11	Jalisco	108	
12	Veracruz	99	Dual: Mediano creciente Bajo estancado
13.5	Campeche	98	
13.5	Yucatán	98	
15.5	Sinaloa	97	
15.5	México	97	
17.5	Colima	96	
17.5	Durango	96	
19	Querétaro	95	
20	Guanajuato	94	
21	Puebla	90	
22	Tlaxcala	88	
23	Quintana Roo	86	
24	San Luis Potosí	85	
25	Nayarit	84	
26	Michoacán	83	
27	Hidalgo	80	
28	Tabasco	79	
29	Zacatecas	74	
30	Guerrero	73	
31	Oaxaca	72	
32	Chiapas	70	

Sector terciario

El sector terciario incluye las actividades comerciales, de transportes y comunicación, gobierno y los servicios propiamente dichos, es decir, servicios de hospedaje y alimentación, alquiler de inmuebles, servicios bancarios, servicios profesionales, educativos, de salud y asistenciales, así como también toda una serie de servicios personales de índole muy diversa.

En 1950, este sector empleaba a 1 774 000 personas, habiendo pasado dicha cifra a 3 957 000 personas en 1970. Es, de

todos los sectores de la economía, el que más rápidamente ha aumentado su volumen de ocupación. Sin embargo, el incremento de la ocupación en este sector esconde una gran cantidad de subempleo en las ciudades. De hecho, se estima que la cantidad de subempleo en el sector terciario en las ciudades es cuando menos de un millón de personas. Esto se debe a que, en general, una persona que en la ciudad no encuentra una ocupación adecuadamente remunerada dentro de algún establecimiento industrial, comercial o de servicios, se dedica al comercio al menudeo o a la prestación de algún servicio que no tiene un nivel elevado de productividad y que de hecho, desde el punto de vista social, tiene productividad nula, aun cuando le permite a la persona obtener un ingreso adecuado. En esta situación se encuentran los innumerables cuidores de coches, vendedores callejeros de todo tipo de artículos y productos, así como el gran número de personas que, sobre todo en las grandes ciudades, ofrecen variados servicios que realmente no son necesarios. En los países avanzados, los servicios son de gran importancia, pero de tipo diferente debido a que otros sectores en la economía han generado un número suficientemente alto de oportunidades de ocupación adecuadamente remuneradas.

Por otro lado, el crecimiento de la ocupación productiva en el sector servicios, está ligado a dos factores. El primero es el desarrollo de distintos sectores de la economía tales como el industrial y el agropecuario, así como también el crecimiento del ingreso personal disponible, lo cual incrementa la demanda de todo tipo de servicios, ya sea por parte de las actividades productivas como de los individuos y las familias. El segundo aspecto del cual depende la ocupación en el sector servicios es el turismo. En el caso de México éste ha sido una actividad sumamente dinámica durante el último decenio habiendo creado no sólo un número importante de empleos sino también contribuyendo a la balanza de pagos, misma que de otra forma habría sido aún más deficitaria que en el pasado.

Naturalmente, el crecimiento del sector turismo dependerá de que se tomen una serie de medidas para que el país cuente en verdad con una política de desarrollo turístico adecuadamente coordinada y dirigida, cosa que no sucede en la actualidad. Los aspectos de política económica se tratarán en el último capítulo.

Agricultura

En el sector primario, como puede observarse en el cuadro 1, se han generado a partir de 1950 poco más de 400 000 empleos. La fuerza de trabajo agrícola aumentó en este período de 4 836 000 a 5 206 000 personas. Sin embargo, diversas estimaciones acerca del número de campesinos sin tierras en este sector llegan hasta una cifra que es superior a los tres millones de personas. Estos campesinos sin tierra, la mayor parte de los cuales se encuentran en las zonas temporales del país, de hecho trabajan un número muy limitado de días. Un estudio realizado por el Centro de Investigaciones Agrarias indica que los jornaleros sin tierra en el sector rural del país trabajan en promedio menos de 100 días al año.

Lo anterior indica que en el campo se encuentra una gran parte del problema ocupacional. Gran parte de la fuerza de trabajo, los tres millones de campesinos sin tierra a que se hizo referencia, no trabajan durante dos terceras partes del año.

Incluso durante los días en que encuentran trabajo, sus ingresos son sumamente bajos.

La característica más sobresaliente del desarrollo agropecuario ha sido su baja capacidad de generación de empleos, pues en el período de veinte años de 1950 a 1970 se generaron 370 000 plazas nuevas en este sector, aun considerando que muchas de ellas están a un nivel de subempleo. Lo anterior refleja el cambio a que se hacía referencia con anterioridad en cuanto al carácter del problema ocupacional. Es decir, hace treinta años el problema ocupacional era fundamentalmente un problema de pobreza campesina; ahora, es un problema de marginalidad urbana y de subocupación en las ciudades.

De lo anterior se desprende que la capacidad de creación de empleo en el sector agropecuario es realmente baja, lo cual indica que las corrientes migratorias ya observadas durante el último decenio se acentuarán más en el futuro. De hecho, como puede verse en el cuadro 5, el crecimiento de las ciudades en México durante el último decenio ha sido verdaderamente explosivo. Además, no sólo ha continuado la tendencia, observada con anterioridad, de un rápido crecimiento en las áreas metropolitanas del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, sino que durante el último decenio un número más importante de ciudades han crecido rápidamente. Esto indica que, a menos de que se tomen las medidas de política adecuada, en el futuro existirá un problema más serio de empleo urbano en el país.

Característica urbano-rural del problema ocupacional

La magnitud del problema ocupacional en las ciudades está estrechamente ligada al desarrollo regional de México durante los últimos 20 años. Es importante señalar que la desigualdad en los niveles de desarrollo de las entidades del país se ha acentuado a partir de 1940.

Un análisis de las entidades del país de acuerdo con sus niveles de bienestar en 1970 indica que está aumentando la desigualdad en el patrón de desarrollo. En efecto, las entidades de nivel de desarrollo más elevado son las que han mostrado un mayor dinamismo, en términos generales, mientras que las entidades con bajos niveles de desarrollo casi en su totalidad se han estancado durante los últimos decenios. Al hacer un agrupamiento de las entidades regionales del país, como se hizo en la primera sección, se aprecia claramente la concentración de la actividad agrícola en varias regiones. Dicha concentración está ligada a la pobreza en diversas regiones.

Desde el punto de vista del desarrollo urbano, es claramente visible el hecho de que las principales ciudades del país no se encuentran en las zonas agrícolas, sino que en general se encuentran en el norte, donde su desarrollo sí ha estado ligado en parte a la agricultura y en parte también a su posición geográfica y su cercanía a Estados Unidos, o en el centro del país. De hecho, la desigualdad en el desarrollo regional se aprecia de manera más clara al estudiar el desarrollo urbano durante los últimos decenios. En las tres ciudades más importantes del país se concentra la mayor parte de la industria, el comercio, los servicios, las oportunidades educativas, etc. Sin embargo, también se concentra la mayor parte del desempleo y subempleo urbanos.

Dadas las características que se analizaron en cuanto a la capacidad de creación de empleos en los diversos sectores de la economía, es claro lo siguiente:

Primero, la corriente migratoria del campo a las ciudades es irreversible y será muy difícil disminuir su ritmo dada la situación de pobreza y desempleo que priva en el campo.

Segundo, las posibilidades de creación de empleos en la industria y los servicios modernos en las ciudades serán sumamente limitadas de continuar las tendencias que se han venido observando en el pasado.

Tercero, el turismo es una actividad dinámica cuya promoción puede ser muy benéfica desde el punto de vista de la balanza de pagos y de creación de nuevos empleos.

Cuarto, dadas las tendencias en cuanto a la capacidad de creación de empleos en el sector urbano del país, es necesario que se diversifique el número de polos de crecimiento que existen en México, es decir, el número de ciudades con capacidad de desarrollo propio e independiente de lo que suceda en las tres grandes urbes del país. De lo contrario, el problema de empleo urbano continuará agravándose y con él el problema de la marginalidad social, las ciudades perdidas y las tensiones sociales y políticas a que da lugar una situación de esta naturaleza.

Las anteriores consideraciones plantean la necesidad de estructurar una política económica realista y acorde con la magnitud del problema, misma que debe reflejar una conciencia clara de los principales aspectos que deben cambiarse, así como también de los instrumentos de que el sector público dispone a fin de modificar la realidad económica. De nada serviría plan-

CUADRO 5

Tasa de crecimiento de la población de las principales ciudades de atracción en el decenio 1960-1970

<i>Ciudades</i>	<i>Tasa de crecimiento total anual</i>	<i>Tasa de crecimiento natural anual</i>	<i>Absoluto</i>	<i>Tasa de crecimiento social anual</i>
Área metropolitana del D. F.	5.6	3.1	1 900 000	2.1
Área metropolitana de Guadalajara	5.5	3.4	161 000	2.1
Área metropolitana de Monterrey	5.5	3.3	210 000	2.2

Fuente: *Censo general de población 1970.*

tear *desiderata* que no están al alcance de los mecanismos de acción de que disponemos en la actualidad.

IV. POLÍTICA DE MÁXIMO EMPLEO

De una manera breve revisaremos las principales áreas de la política económica, a fin de precisar las medidas más importantes que contribuirían a una disminución del subempleo en un plazo de diez a quince años, pues no es posible una solución a corto plazo. Dado que la situación a la que se enfrenta el país en materia ocupacional es el resultado de su evolución económica durante los últimos treinta años, la solución tardará también buen número de años.

Las modificaciones que más contribuirían a una mayor generación de empleos como resultado de la expansión de la industria se refieren a los incentivos que otorga el Gobierno a esta actividad. En la actualidad éstos se conceden en la forma de exenciones fiscales, facilidades para la importación de maquinaria, depreciación acelerada para propósitos del cálculo del ingreso gravable y, en general, una serie de medidas que abaratan el costo del capital y las importaciones. Estos incentivos se han utilizado tanto para promover la industria en general como para favorecer la descentralización de la actividad económica. Por otro lado, el costo de una política de bienestar social, indispensable en una sociedad moderna, se ha hecho recaer sobre las nóminas con lo cual se ha encarecido la mano de obra, desalentándose su uso. Además, las ventajas concedidas para fomentar la descentralización industrial han tenido hasta la fecha un efecto mínimo, pues estando el principal mercado y todas las oficinas gubernamentales en la ciudad de México, no han existido incentivos suficientes para la descentralización. Además, la estructura de tarifas para el transporte ferroviario favorece a las empresas situadas en el área metropolitana de la ciudad de México, aun si éstas deben traer sus materias primas desde sitios bastante lejanos.

Es obvio entonces que el costo de la política de bienestar social no debe recaer sobre el uso de la mano de obra sino sobre el del capital. Será necesario, además, que a mediano plazo se busque la forma de incorporar a los servicios de bienestar social a la población que hasta la fecha ha estado marginada de estos beneficios por no estar empleada en una empresa que tenga la suficiente capacidad económica para cumplir con todas las obligaciones que fija la ley. Sin embargo, el problema inmediato debe resolverse en forma más expedita. Una posibilidad sería remplazar todos los incentivos que se conceden en la actualidad, tales como los mencionados, por uno solo que se otorgue fuera del área de las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara y que dependa únicamente del número de nuevos empleos creados, ya sea por empresas nuevas o por las ya existentes. Esto, al mismo tiempo, constituiría una política eficaz de descentralización.

Esta medida, además, simplificaría en forma muy importante la administración de la política económica, haciendo posible que las empresas pequeñas y medianas no encuentren demasiado gravoso solicitar los beneficios concedidos. El costo de este cambio sería nulo, pues el mismo monto de beneficios fiscales que se conceden bajo el actual sistema podría concederse en la nueva situación. El efecto, sin embargo, sería totalmente distinto.

En segundo lugar, es necesario que el sector público se allegue mayores cantidades de recursos, para así realizar mayores inversiones en el medio rural, mismas que no sólo serían muy rentables sino que a la vez tendrían un elevado sentido de justicia social. Una forma de obtener mayores recursos, además de la eliminación de los subsidios que implican los precios de las empresas del sector público, consiste en controlar la evasión fiscal. Esta medida evitaría perjudicar a cualquier empresa que cumple con sus legítimas obligaciones, a la vez que haría más justa la administración fiscal.

Tercero, es necesaria una adecuada política de desarrollo regional y urbano para el país como un todo. Desarrollo regional no significa la creación de unas cuantas zonas industriales en unas cuantas ciudades de provincia; entraña el fomento de los polos de desarrollo que puedan integrar el crecimiento de cada una de las regiones del país de manera que el resultado sea la generación de nuevas oportunidades de empleo en muchas ciudades de provincia.

Cuarto, el desarrollo del sector industrial debe fincarse sobre una mayor eficiencia y no, como hasta ahora, en una política proteccionista que elimina toda posibilidad de competencia del exterior pero que a la vez ha significado una capacidad relativamente baja para competir en el exterior.

Finalmente, una política educativa adecuada contribuiría de manera importante a una estrategia de máximo empleo, a la vez que haría más equitativo el proceso de desarrollo en México. En la actualidad, los hijos de los subempleados o desempleados de las ciudades y sobre todo de los del campo, no tienen oportunidades de acceso real al sistema educativo en igual forma que los hijos de una familia en condiciones económicas adecuadas. Aun cuando pueda existir una escuela gratuita, el costo del vestuario y los ingresos que el alumno deja de percibir por estar en la escuela y no contribuir de tiempo completo al sostenimiento de su familia, representa un costo demasiado elevado en muchos casos. Al mismo tiempo, la educación en los niveles superiores, en los que predominan los alumnos de clase media y alta, es casi gratuita. Una forma de eliminar la desigualdad de este sistema y obtener mayores cantidades de recursos estriba en implantar sistema de cuotas altas y de becas o préstamos, todo ello al nivel de la educación superior. De tal forma, un alumno que tenga capacidad intelectual, más no económica, para continuar su educación podría hacerlo, mientras que el que tiene la posibilidad sufragaría el costo de su educación, de la cual, en todo caso, él será el principal beneficiario.

Mediante este sistema sería posible lograr una mayor expansión del sistema educativo y dar la atención necesaria a la educación primaria rural, a la educación vocacional y a la educación técnica, las cuales son de importancia fundamental para proporcionar a toda la población mayores posibilidades de encontrar un empleo adecuadamente remunerado.

Aun cuando existe toda una serie de medidas de política económica y social que contribuirían al logro del pleno empleo en diez o quince años, y del máximo empleo en la actualidad, se considera que éstas son las más importantes. Su realización en los próximos años debe constituir uno de los elementos prioritarios de la política económica nacional; de otra forma, el problema ocupacional de México continuaría agravándose. No sería entonces posible el desarrollo con igualdad.