FERNANDO ROSENZWEIG

Política agrícola y generación de empleo en México^{*}

Presentación

El ensayo que se presenta a continuación fue publicado en *El trimestre económico* hace casi tres lustros. Este trabajo resulta particularmente valioso por varias razones. En primer lugar expone en forma clara y erudita el problema del empleo en el campo mexicano y propone algunas medidas concretas para mejorar las condiciones imperantes en aquel momento. Por otro lado, y esto resulta sumamente importante, Fernando Rosenzweig señala en este ensayo algunas de las disposiciones más importantes que afectan al sector rural y resalta los efectos perniciosos que éstas ocasionan.

Quisiera destacar solamente tres de estos elementos preocupantes mencionados por Rosenzweig hace ya más de quince años. Éstos constituyen hoy en día el blanco de importantes reformas (ya realizadas o en proceso de elaboración) por parte de las autoridades de Hacienda, de Agricultura y del Trabajo.

La política de sustitución de importaciones seguida en México implicó un conjunto de subsidios, estímulos, exenciones fiscales y otros, que distorsionaron los precios relativos tanto en los mercados de bienes como en los de factores, encareciendo por ejemplo a la mano de obra respecto al capital, provocando una asignación de recursos ineficiente y costosa.

Se señala de igual manera la gravedad del desequilibrio fiscal en el campo. Si consideramos la relación entre la participación de la agricultura en el Producto Nacional Bruto y en los ingresos tributarios, ésta lle-

^{*} Ponencia presentada en el Seminario sobre Planificación Agrícola y Población, organizado por la FAO. Roma, 14-25 de octubre, 1974. Texto aparecido originalmente en *El trimestre económico*, y reproducido aquí por gentileza de esa publicación.

gó a ser de seis a uno. Adicionalmente no existían presiones fiscales que llevaran a intensificar el uso de la tierra.

Por último, cabe destacar la importancia de la legislación laboral. Según Rosenzweig, bajo las condiciones de aquel momento, ésta podía llegar a representar un obstáculo para la generación de empleos. Probablemente sería recomendable dar pasos hacia una mayor flexibilidad de la mencionada legislación.

No debemos perder de vista el marco utilizado por Rosenzweig para realizar su análisis. A pesar de que el autor en este ensayo se centra en la problemática del empleo rural, no pierde en ningún momento de vista lo que ocurre en los otros sectores de la economía. Esto le da a los planteamientos de Fernando Rosenzweig una enorme validez que se ha mantenido a través del tiempo.

(Enrique Nort, estudiante de la Maestría en Dirección Internacional, ITAM.)

A la memoria de Gamaliel Carrasco, noble amigo y admirado colega.

1. Introducción

El propósito de este ensayo consiste en evaluar la capacidad de generación de empleo del sector agrícola en México, atendiendo, por una parte, al aumento de la oferta de fuerza de trabajo derivado del crecimiento de la población rural y, por otra parte, a las perspectivas de la demanda de este recurso en los sectores no agrícolas. La discusión abarca las tendencias observadas en el pasado reciente y las que probablemente ocurran en el futuro inmediato. La sección final propone ciertas ideas básicas para la formulación de políticas y sugiere algunas investigaciones que sería útil realizar.

Se supone que la estrategia para el empleo de la fuerza de trabajo en la agricultura habría de diseñarse dentro del marco de una estrategia que incluyera a todo el sistema económico. El enfoque se podría

plantear en términos de un análisis neoclásico: definir criterios para la combinación de los recursos productivos en concordancia con su grado de abundancia y costos relativos, en una economía que atraviesa por una etapa dada de desarrollo.¹ Por más que en un país como México las opciones se encuentran enmarcadas por una disponibilidad de trabajo mucho mayor que de capital, existe una tendencia definida hacia la sobrecapitalización y el subempleo. Podría suponerse que tal anomalía es consecuencia de distorsiones en los mercados de factores, en razón de las cuales los precios relativos del trabajo y el capital difieren sensiblemente de los determinados por las situaciones reales de la oferta y la demanda. De ser éste el caso, la promoción del empleo vendría a depender de que se corrigiesen las causas que distorsionan el funcionamiento del mercado en la asignación de los recursos.

Bajo esta luz, las relaciones intersectoriales que afectan el empleo del trabajo resultarían ser susceptibles a la aplicación de medidas de política con el propósito de mejorar la capacidad retentiva de la agricultura, en tanto fuera expandiéndose la capacidad de absorción del resto de la economía. El equilibrio de la demanda de trabajo entre sectores dependería de que se evitaran desplazamientos de mano de obra en la agricultura a un ritmo no consistente con la capacidad de absorción de los demás sectores.

2. Crecimiento del producto y demanda de trabajo en la economía mexicana

Pese a su crecimiento sostenido en las décadas recientes (con tasas medias anuales de 6% en la década de 1950 y 7% en la de 1960 para el producto total, de 2.9% y 3.8, respectivamente, para el producto por habitante) la economía mexicana presenta serios problemas en el campo del empleo.

Los resultados censales no proporcionan información concluyente sobre el aumento de la fuerza de trabajo a lo largo de las dos décadas mencionadas.² Es posible suponer, sin embargo, que su disponibilidad total, entre 1951 y 1970, creció aproximadamente a la misma tasa que la de toda la población: 1.5 % al año en las áreas rurales y 4.8 en las urbanas. La desviación respecto a la media nacional de 3.2 indica, principalmente, emigraciones de aquellas áreas hacia estas últimas.

Si bien de manera indirecta, puede establecerse una idea apropiada-

da sobre la insuficiente capacidad de la economía para generar demanda a la fuerza de trabajo disponible: mediante los datos censales de 1970 relativos a los niveles de ingreso de la población. Si se considera como "subempleada" a toda persona económicamente activa cuyo ingreso anual implique un equivalente igual o inferior al salario mínimo más bajo en su área de residencia, el resultado es como sigue (véase el cuadro 1).

Cuadro 1.
Población económicamente activa en México, por sectores, total y subempleados, 1970*
(miles)

Sectores	Total, económica-mente activos	Total	Sub-empleados % de los activos	Por Sectores%
<i>Total</i>	12 995	5 761	44.5	100.00
Agricultura	5 145	3 514	68.3	61.0
Minería y petróleo	170	23	13.5	0.4
Manufacturas	2 363	580	26.7	10.0
Construcción	571	133	23.2	2.3
Electricidad	53	4	6.6	0.1
Comercio	951	297	31.2	5.2
Transportes	391	52	14.1	0.9
Servicios	2 158	842	39.0	14.6
Gobierno	406	57	14.0	1.0
No especificados	747	259	34.6	4.5

Fuente: Censo de Población, 1970. Véase Grupo de estudio del problema del empleo. *El problema ocupacional en México*. Versión preliminar para discusión, México 1974, cuadros 1 al 8.

* Considerando como subempleada a las personas cuyo ingreso fue igual o inferior al salario mínimo más bajo en la circunscripción de residencia.

- a) El subempleo afecta a alrededor de 45% de la fuerza de trabajo total; por sectores, su rango oscila entre una máxima de 68% en la agricultura y mínimas de 7 a 14% en la minería, la electricidad, los transportes y el gobierno.
- b) El subempleo aparece concentrado principalmente en la agricultura, con 61% del total, siguiéndole los servicios con 15% y las manufacturas con 10%. Si los puestos de trabajo se distribu-

yen de modo de retener sólo a personas plenamente ocupadas, 2.8 millones de un total de 5.8 millones de subempleados conservarían sus puestos, y los tres millones restantes quedarían desocupados. Esta medición del desempleo equivalente³ asciende a 23% del total de la población económicamente activa. Agregando los que aparecen como desempleados en el censo de 1970 (desempleo abierto), la proporción de desempleados asciende a 27% de la fuerza de trabajo.

En pocas palabras, la información disponible sugiere un patrón de fuerte desempleo en el sector agrícola, con un flujo migratorio constante en dirección de las ciudades y una absorción insuficiente de fuerza de trabajo en los sectores secundarios y terciarios; entre estos últimos, las cifras más altas de desempleo corresponden a las manufacturas, los servicios y el comercio.

La situación crítica del empleo se vincula indudablemente con el patrón general de desarrollo de la economía, punto del que sólo se indicarán aquí algunos rasgos muy generales. Tiene que subrayarse, en especial, la tendencia hacia una protección indiscriminada a la formación de capital en la economía privada. A través de la política fiscal y financiera, el empresario individual recibe estímulos para asimilar tecnologías intensivas de capital, hasta el punto de instalar plantas con capacidad muy superior al tamaño del mercado y a su crecimiento previsible en un futuro prudente.

La transferencia de tecnología de los países industriales más avanzados, en muchos casos como componente de la inversión extranjera, añade fuerza a esta tendencia. Bajo las condiciones así definidas, la legislación del trabajo funciona como un freno a la creación de empleos, pues aumenta las ventajas que el empresario individual puede derivar de la sustitución de trabajo por capital. Por último, un patrón de consumo determinado por términos muy desiguales de distribución del ingreso (y una tendencia sostenida a su mayor regresividad, acentuada por los problemas de subempleo y desempleo) limita el crecimiento del producto y la demanda de trabajo en las ramas de actividad más orientadas hacia el consumo de la mayoría de la población y estimula en cambio ciertas industrias muy intensivas de capital, orientadas hacia el consumo de los estratos sociales dotados de ingresos más altos.

3. Los factores que afectan la demanda de trabajo en la agricultura

Entre los determinantes de la baja capacidad de retención de mano de obra en el sector agrícola del país, cabe destacar la tasa decreciente de aumento de la producción, y ciertos factores estructurales como una polarización acentuada del sector entre empresas comerciales modernas y unidades de subsistencia.

La tasa de crecimiento del producto agrícola, de 4.5% al año entre 1950 y 1960, descendió a 3.7 en la década de 1960. Parte de la explicación reside en un debilitamiento de las exportaciones, entre ellas algodón, café, tomate, frutas y verduras frescas preparadas, azúcar, carne y ganado en pie, las cuales representan alrededor de 10% del producto agrícola y de 40 a 50% de las exportaciones nacionales.

La producción que responde a la demanda interna se resiente de los efectos debilitadores de la muy desigual distribución del ingreso. Aún teniendo en cuenta este factor, el producto sectorial resulta corto ante los requerimientos de la población, cuyo aumento anual medio fue de 3.5% en la década de 1960. Si bien, en esencia, el país se ha mantenido autosuficiente en productos agrícolas, el crecimiento del sector agrícola no ha bastado para preservar, no se diga mejorar, los niveles de nutrición humana, y viene añadiendo fuerza a la inflación.

El desempeño más pobre corresponde a los cultivos: crecimiento anual medio de 3.6% en la década de 1960; 2.9% en 1971, -1.0 en 1972 y 1.9 en 1973. La tasa de la producción ganadera se ha sostenido en torno a 4% al año, con la excepción de un descenso a 2.5% en 1973.

La participación de la agricultura en el producto interno bruto, 17% en 1960, bajó a 12% en 1970. Al mismo tiempo, la población rural, como parte de la total, se redujo de 49 a 41%, con un empeoramiento de su participación en el ingreso nacional.

La participación declinante de la agricultura en el producto bruto interno refleja tendencias admitidas como propias de un proceso normal de desarrollo. Con todo, el desempeño observado en el pasado reciente indica además ineficiencias serias en la utilización de los recursos productivos, especialmente el trabajo, y en el crecimiento de la producción.

Lo más significativo es la consolidación de un patrón de unidades de producción que concentra la mayor parte de la tierra en un grupo pequeño de empresas comerciales medianas y grandes. Poco más de

3% de las fincas poseen 43% de la tierra arable y rinden 54% del producto agrícola total. En contraste, la mitad de las fincas sólo controla la octava parte de la tierra y contribuye con alrededor de 4% del producto.

La orientación de la política del sector público ha conducido a que se acentúe el desequilibrio de la agricultura. Viene tocando a este sector una parte cada vez menor de la inversión total: alrededor de 20% en 1947-52; de 14% en 1953-58, y de 10% a partir de 1959. Siendo bajo el nivel de los ingresos fiscales, la atención a la agricultura se sacrificó desde 1960, ante necesidades inaplazables acumuladas principalmente en la promoción industrial y la política social.

Más de 90% de la inversión del gobierno federal en desarrollo agrícola se canalizó hacia obras de riego en pocas áreas seleccionadas,⁴ en que se identificaron recursos aptos para una expansión rápida de los cultivos, a fin de promover las exportaciones y sustituir importaciones. Las áreas agrícolas restantes, una vez que se concluyeron los repartos agrarios, se mantuvieron excluidas, en lo esencial, del proceso de modernización, habiéndoles asignado el gobierno recursos muy modestos para propósitos como el pequeño regadío, la extensión y otros esfuerzos de desarrollo. La inversión federal por persona activa en la agricultura, en 1965-69, fue 7.4 veces mayor en las regiones del norte y noroeste que en el resto del país. Se observan, como resultado, contrastes marcados entre los valles de riego y la mayor parte de las áreas agrícolas (exceptuando las zonas húmedas de la planicie costera del Golfo de México).⁵

La combinación de la estructura agraria y la distribución geográfica de los recursos naturales y de la inversión pública define una estructura con tres elementos básicos:

- a) Agricultura moderna en los distritos de riego, dedicada principalmente a cultivos de exportación, como el algodón y el tomate, y a granos (trigo, arroz, sorgo, maíz) para el mercado nacional; en las zonas tropicales húmedas (caña de azúcar y café como cultivos principales), y la cría de ganado en las planicies tropicales del Golfo y el sureste. Las fincas multifamiliares y la mayor parte de las familiares pertenecen a este tipo. Las primeras constituyen la principal fuente de demanda de trabajo asalariado en la agricultura. Las fincas modernas absorben la

mayor parte de las mejores tierras agrícolas del país, por ejemplo, casi 80% de la superficie bajo riego (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Distribución del número de predios agrícolas, la tierra y el valor de la producción según clases de predios en México

	No. de predios miles	Tierra arable miles has.	Tierra regada miles has.	Producción millones de pesos
Cifras absolutas	2 419	22 507	2 500	16 216
Distribución por clases* (%)	100.0	100.0	100.0	100.0
Infrasubsistencia	50.3	13.6	-	4.2
Subfamiliar	33.8	24.5	3.9	17.1
Familiar	12.6	19.2	27.0	24.4
Multifamiliar mediano	2.8	14.4	31.5	22.0
Multifamiliar grande	0.5	28.3	37.6	32.3

Fuente: Centro de Investigaciones Agrarias, *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, México, Fondo de Cultura Económica 1974 (1a. publicación en 1971), p. 953 (basado en los resultados del Censo Agrícola de 1960).

*Tamaños medios Hs); Total, 9.3; infrasubsistencia, 2.5; subfamiliar, 6.9; familiar, 14.4; multifamiliar mediano, 48.8; multifamiliar grande, 530.8.

b) Agricultura tradicional, esparcida por todo el territorio nacional, aunque con tendencia a concentrarse en los valles altos de las regiones del centro y el Pacífico sur. Posee, en conjunto, recursos productivos pobres, y se dedica principalmente a cultivos de subsistencia como maíz y frijol, con algunos excedentes para los mercados. Una proporción menor de las fincas familiares y la mayoría de las subfamilias se encuentran inscritas en este grupo. Como rasgo general, la agricultura de subsistencia no proporciona ocupación plena a quienes la practican, obligándolos a buscar fuentes adicionales de ingreso.

c) Por último, el campesinado marginal, compuesto por personas sin tierra y propietarios de los predios más pequeños ("fincas de infrasubsistencia"). Constituye una masa de población enorme inserta dentro del sector agrícola, aunque en realidad marginal a él: su tierra rinde sólo una fracción pequeña del ingreso familiar que, en su mayor parte, debe asegurarse mediante otras actividades. Esta masa, en buena medida subempleada,

constituye una reserva de fuerza de trabajo para la agricultura comercial.

La distribución de la fuerza de trabajo agrícola entre los tres componentes mencionados resulta como sigue:⁶

La capacidad del componente tradicional para generar empleo es muy limitada, debido al tamaño insuficiente de los predios y al estancamiento técnico; el moderno, a su vez, va disminuyendo su coeficiente de empleo de trabajo, según la bien definida tendencia hacia una agricultura mecanizada en gran escala. Caen las oportunidades de empleo: los campesinos expulsados de la agricultura tradicional engrosan los contingentes de la población marginada.

Algunos datos ilustran esta situación:⁷

a) *Marginalización de los agricultores tradicionales:* La proporción de las familias en posesión de ejidos que obtiene más de la mitad de su ingreso mediante la explotación de sus tierras descendió de 86% en 1950 a 66% en 1960; la cifra para 1970, aún no disponible, es probablemente inferior.

b) *Menores requerimientos de trabajo:*

i) los requerimientos medios de trabajo por hectárea, para el conjunto de la agricultura mexicana, disminuyeron de 0.42 hombres-año en 1940 a 0.40 en 1950 y 0.32 en 1960;

ii) los trabajadores asalariados en la agricultura rindieron en promedio 190 días de trabajo por persona en 1950 y sólo 100 en 1960;

iii) la participación de la maquinaria en el costo de producción total en las fincas comerciales (modernas), aumentó de 6% en 1940 a 11% en 1960, en tanto que la del trabajo asalariado descendió de 22% a 7% en el mismo período;

iv) finalmente, la cantidad de trabajadores requeridos para producir un millón de pesos de producto agrícola, a precios de 1960, descendió de 925 en 1940 a 420 en 1960.

c) *Tamaño de la finca y requerimientos de trabajo:* En 1960, el nú-

mero de trabajadores necesarios para producir un millón de pesos ascendió a 250 en las fincas comerciales, 500 en la agricultura tradicional y 1 600 en los predios subfamiliares.

Parece revestir escasa importancia la posibilidad de aliviar el subempleo en la agricultura mexicana por medio de migraciones desde las áreas rurales más densamente pobladas hacia las que cuentan con reservas de tierra inmediatamente explotables. En la medida en que las tierras más accesibles y de mejor calidad se encuentran ya bajo cultivo, el crecimiento del producto depende cada vez más de la elevación de los rendimientos por hectárea.⁸ Sin embargo, la expansión de la superficie se mantuvo a una tasa constante durante las décadas de 1950 y 1960, de 1.5% al año, igual a la de la población rural; el aumento del área aparece como la principal fuente de empleo para quienes se incorporan a la fuerza de trabajo agrícola.

El área destinada a cultivos anuales y perennes creció en alrededor de dos millones de hectáreas durante la década de 1960, hasta un total aproximado de 15 millones en 1970. Agregando otros cinco millones, de tierras dedicadas a praderas y pastos cultivados en el mismo año, el total equivale a alrededor de 70% de la superficie que se estima disponible para estos diversos propósitos. La mayor parte de las extensiones inexploradas se encuentran, sin embargo, en las sabanas y planicies tropicales del sur y el sureste del territorio nacional o pertenecen a las extensiones áridas de los valles del centro y el norte. Las áreas más densamente pobladas de las tierras altas se aproximan, en general, a los límites de su frontera agrícola; en algunos casos tales límites han sido ya excedidos a expensas de las tierras forestales o por la intrusión en zonas con fuertes pendientes (véase cuadro 3).

La atracción de fuerza de trabajo de los estados del norte y el centro hacia las nuevas tierras de riego del norte y el noroeste ha llegado, al parecer, al punto de saturación. Se observa, en contraste, un creciente flujo de campesinos hacia las tierras bajas que bordean al Golfo de México y el Caribe, y que se origina en su mayor parte en áreas circunvecinas, tan pronto el gobierno construye caminos de penetración (véase el cuadro 4). Sin embargo, los esfuerzos oficiales para promover la colonización en gran escala en esas zonas han sido siempre frustrados. Los altos costos que implica el desarrollo de la tierra misma, además de las privaciones y esfuerzo que imponen las

migraciones desde largas distancias hacia un medio geográfico desconocido, limitan esta posibilidad. Además, la incorporación de grandes superficies al pastoreo disminuye el potencial de atracción de trabajo de las sabanas tropicales.

Cuadro 3. *Población rural y utilización de la tierra en México por regiones, 1970*

	Población rural ^a miles	Tierra arable ^b Hs. millones	Utilización de la tierra			
			Densidad rural ^c	cultivos ^d	pastos ^e utilizac. ^f	%
				Hs. millones	Hs. millones	
México	19 916	27.5	1.38	14.6	5.0	71.3
Norte	3 697	6.8	1.83	3.5	.8	63.2
Golfo de México	2 940	4.9	1.67	2.2	2.1	87.7
Pacífico norte	1 493	3.6	2.41	1.8	.5	63.9
Pacífico sur	3 707	4.6	1.24	1.8	1.1	63.0
Centro	8 079	7.6	.87	5.3	.5	76.3

a Censo de Población, 1970.

b Censo Agrícola, resultados preliminares, 1970.

c Hectáreas de tierra arable por habitante rural.

d Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1970-71. Cultivos anuales y perennes.

e *Ibid.* Pastos y praderas cultivadas.

f Tierra bajo cultivo y pastoreo, como % de la tierra arable.

4. Futuro crecimiento de la población y demanda de trabajo en la agricultura

Se estima que la población total de México, unos cincuenta millones en 1970, podrá resultar 42% mayor en 1980, 71.4 millones, y el doble en 1990, casi 100 millones. Debido al efecto combinado de los cambios en las tasas de mortalidad y natalidad proyectadas, ambas tendencias a decrecer, la expansión demográfica llegaría a su máximo en la década de 1970 y a partir de ahí iniciaría un lento descenso (véase cuadro 5).

El incremento de la fuerza de trabajo que se espera ocurra entre 1971 y 1990 deriva, en lo esencial, de personas que llegarán a la edad de trabajar en dichos años; la mayor parte de ellas nacieron antes de

1970; su número es, pues, independiente de los cambios en la tasa de crecimiento demográfico posteriores a dicho año.⁹

Cuadro 4. Tasas de crecimiento de la población rural en México, por regiones y estados seleccionados; % por año

	1951-60	1961-70		1951-60	1961-70
<i>Total</i>	1.5	1.5	<i>Pacífico Norte</i>	1.7	1.9
<i>Norte</i>	1.1	1.1	Baja California		
			(norte)	3.7	1.6
			Nayarit	1.6	2.0
<i>Golfo de México</i>	1.9	2.2	Sinaloa	1.2	2.4
Campeche	1.8	3.9	Sonora	1.7	1.0
Quintana Roo	3.5	5.1	<i>Pacífico Sur</i>	2.0	1.6
Tabasco	2.4	3.5			
Veracruz	2.0	2.1	Colima	3.4	1.6
Yucatán	0.6	0.7	Chiapas	2.8	2.1
			Guerrero	2.0	1.5
<i>Centro</i>	1.4	1.3	Oaxaca	1.5	1.2
Bajío	1.5	1.4			
Resto	1.3	1.2			

Observaciones. Las tasas observadas:

1. En las regiones norte y centro son inferiores a la media nacional y tienden a decrecer. Dentro de la última región el área del Bajío, en su mayor parte de riego, presenta una mayor capacidad para retener habitantes rurales que el resto de los estados.
2. En el Pacífico Sur también tienden a decrecer; las mejores tierras húmedas, en Chiapas y Colima, ya están ocupadas, los otros estados son en su mayor parte áridos.
3. Crecientes en el Pacífico Norte, donde la proporción de tierra de riego es más alta; en dos de los estados, sin embargo, ocurrieron descensos significativos.
4. Crecientes, por encima de la media nacional en el Golfo de México; esta área es la que presenta mayor capacidad para retener población rural y atraer inmigrantes, debido a su disponibilidad de tierras húmedas.

Cuadro 5. Proyecciones de la población total y la fuerza de trabajo en México. 1960-1990, a medio año (miles)

	1960	1970	1980	1990	% Por año		
					1961-70	1971-80	1981-90
Población total	36 046	50 400	71 400	99 699	3.4	3.5	3.4
Fuerza de trabajo							
Alternativa I							
Total	11 499	15 890	22 916	32 892	3.3	3.7	3.7
Hombres	9 430	12 758	18 871	27 137	3.1	4.0	3.7
Mujeres	2 069	3 132	4 045	5 755	4.2	2.6	3.6
Alternativa II							
Total			22 559	32 155		3.6	3.6
Hombres			17 743	24 959	3.4	3.4	
Mujeres			4 816	7 196		4.4	4.1

Supuestos:

a) Población total conforme a las tasas siguientes (por millar de habitantes):

	<i>Natalidad</i>	<i>Mortalidad</i>	<i>Incremento</i>
1960-65	44.0	10.2	33.8
1965-70	43.2	8.9	34.3
1970-75	42.1	7.7	34.4
1975-80	40.5	6.7	33.8
1980-85	39.3	5.8	33.5
1985-90	38.2	5.0	33.2

b) Para la fuerza de trabajo:

Alternativa I, tasas de participación en el empleo constante (como en 1960).

Alternativa II, tasas de participación decrecientes para los grupos de edad de 10 a 24 años (por mayor escolaridad) y los mayores de 60, crecientes para las mujeres entre los 20 y los 59 años.

Nota: Año base de la proyección, 1960. Población total en 1970, según censo ajustado al 30 de junio y corregido para evitar subenumeración.

Fuente: El Colegio de México, *Dinámica de la población en México*, México, 1970, Cuadros VII-4, VII-11 y VII-12.

Las proyecciones consideran dos conjuntos alternativos de supuestos sobre el grado de participación de los grupos de edad y los sexos en la fuerza de trabajo. La cifra total no cambia significativa-

mente entre ambos casos: en el más favorable (alternativa II), la participación más baja de los menores de 24 años derivada de una asistencia más prolongada a la escuela, y de los mayores de 60, debido a un retiro más temprano, se contrarresta por la mayor participación de las mujeres en edades activas.

Las entradas en la fuerza de trabajo se estiman en 6.7 millones durante la década de 1970 y en 9.5 millones en la de 1980; estos datos constituyen parámetros que habrá de manejar la política económica y social del país durante el período. Las diferencias en la composición del total son, sin embargo, significativas; la alternativa II, comparada con la I, implica el aumento de 800 mil mujeres activas para 1980 y de casi un millón y medio para 1990, con la correspondiente reducción en el número de hombres activos. Como el empleo de la mujer ocurre principalmente en los sectores secundario y terciario de la economía, la alternativa II implica una presión menor del incremento de la fuerza de trabajo sobre el sector agrícola.

Considerando la disponibilidad de trabajo en la agricultura como residuo de la fuerza de trabajo total, una vez satisfechos los requerimientos de los sectores secundario y terciario, el problema se desplaza, aparentemente, hacia la capacidad de absorción de dichos sectores. Desde este punto de vista:

La conclusión parece evidente: la solución al problema de las áreas rurales no se encuentra en ellas. Durante la primera etapa del proceso de desarrollo, el sector agrícola desempeñó un papel importante al liberar fuerza de trabajo demandada efectivamente por los otros sectores. Corresponde ahora a dichos sectores contribuir al desarrollo de la agricultura, mediante la absorción de excedentes de mano de obra que impiden elevar los niveles de la productividad y el ingreso en las áreas rurales.¹⁰

Si bien escapa al alcance del presente trabajo evaluar el probable desempeño de los sectores no agrícolas como fuentes de demanda de trabajo en las dos décadas venideras, no está de más una consideración muy breve al respecto. Dado el crecimiento de la fuerza de trabajo que resulta de las proyecciones de la población total, parece completamente claro que los problemas del desempleo y el subempleo en la agricultura mexicana tenderán a empeorar, a menos que se

modifique en forma sustancial el patrón de desarrollo arriba mencionado (véase parte 2).

Una política de empleo que se basara, simplemente, en una tasa más alta de crecimiento del producto para absorber un mayor número de trabajadores, carecería de todo realismo. En efecto, las tendencias que se advierten en el proceso de capitalización, y la magnitud limitada del mercado para la producción del sector tradicional de la economía, determinan que el incremento del producto sólo absorba una fracción del incremento de la población económicamente activa.¹¹

Suponiendo que la fuerza de trabajo agrícola, independientemente del grado en que esté empleada, continuase aumentando a la misma tasa que la población rural, de 1.5% al año, a su número total se añadirían 1.1 millones durante la década de 1970 y 1.4 millones en la de 1980. Esta perspectiva se modificaría en el caso de un crecimiento sostenido del empleo no agrícola; si éste aumentara en 5.3% al año en la década de 1970 y 5.4 en la de 1980, la fuerza de trabajo de la agricultura se estabilizaría en una cifra aproximada de ocho millones a partir de 1980 (véase cuadro 6).

La probabilidad de que ocurra la alternativa más favorable depende del éxito que el país sea capaz de lograr en la rectificación de su actual patrón de desarrollo, particularmente en:

- A) Una distribución menos equitativa del ingreso, que se traduzca en una demanda más fuerte para aquellos bienes como los alimentos, los textiles y las casas, cuya producción es intensiva de trabajo.¹²

CUADRO 6. *Fuerza de trabajo en México, 1970-1990. Proyecciones alternativas* (en millones)

	Fuerza de trabajo total	<u>Agrícola</u>		<u>No agrícola</u>	
		<i>I^a</i>	<i>I^b</i>	<i>I</i>	<i>II</i>
1970	15.9	7.2 ^c	7.2	8.7	8.7
1980	22.9	8.3	8.3	14.6	14.6
1990	32.9	9.7	8.3	23.2	24.6

^a Supone un incremento anual de 1.5%, igual al de la población rural.

^b Como residuo del empleo en los sectores no agrícolas, en los que se proyecta un crecimiento anual del empleo en 5.3% en 1971-80 y 5.4 en 1981-90.

^c Suponiendo que la fuerza de trabajo agrícola creció en 1.5% al año entre 1960 y 1970 (véase la nota 2 del texto).

B) La modificación de las políticas que protegen el proceso de industrialización, a fin de determinar una utilización más racional de los factores productivos: corregir el desperdicio de capital y de recursos naturales (relacionado con el abatimiento artificial de sus precios relativos) y promover el empleo de la fuerza de trabajo.

C) El fortalecimiento de la capacidad del sector público para estimular y orientar el proceso de desarrollo y atender necesidades impostergables de la población, en buena medida insatisfechas, particularmente en cuanto a salud y a una mejor capacitación previa a la incorporación en la fuerza de trabajo.

Dentro de este cuadro general, podría definirse el papel de la agricultura en término de la maximización de su capacidad para retener trabajadores no demandados por el resto de la economía, y elevar al mismo tiempo los niveles de productividad por hombre ocupado hasta el punto, por lo menos, de absorber la desocupación encubierta que hoy existe.

Las posibilidades abiertas para el logro de estos objetivos no son fáciles; están condicionadas, en primer lugar, por los resultados que la política económica general del país sea capaz de lograr efectivamente en las tres direcciones arriba mencionadas, y de modo más específico en lo que concierne a la distribución del ingreso entre los estratos de la población y a la reasignación de los recursos entre el sector público y el privado, principalmente a través del sistema fiscal.

Pueden evaluarse varias posibles salidas a fin de orientar el crecimiento del producto agrícola según lineamientos que lleven a una creación máxima de empleos:

a) *Mediante medidas que ahorren capital.* En las zonas de riego del país ocurre un notorio desperdicio de capital, ligado a la utilización de los recursos naturales. Por más que no se dispone de una estimación exacta, puede afirmarse que alrededor de la quinta parte de la extensión total de dichas zonas, unas 600 000 hectáreas,¹³ no se cultiva en la actualidad. Las razones son complejas; tienen que ver, por ejemplo, con las expectativas de los agricultores comerciales en los mercados nacionales y extranjeros y con la rentabilidad comparativa de diversos patrones de uso de la tierra. Debe subrayarse, en todo caso, un

factor explicativo: que los costos que implican la inversión por hectárea y el suministro del servicio de agua no incidan totalmente sobre los agricultores, sino que, en buena medida, los subsidie el gobierno. En la mayor parte de los casos, se pagan tarifas que sólo cubren una parte de los costos de operación directos, y omiten lo necesario para mantener y amortizar las inversiones hechas en los distritos de riego. Además, el sistema fiscal no genera presiones orientadas a intensificar el uso de la tierra.

Los impuestos sobre la propiedad y el ingreso en la agricultura son de escaso monto y regresivos; su contribución al ingreso público, de apenas 2% del total, no guarda proporción con la participación del sector en el producto nacional bruto, de 12%. Lo referente a la maquinaria agrícola y su efecto en el desempleo de trabajadores exige investigaciones ulteriores antes de que sea posible formular alguna afirmación categórica. En las fincas modernas, especialmente en las zonas de riego del país, el uso generalizado de equipos de tracción mecánica viene ocurriendo a pesar del hecho de que los precios respectivos son más bien altos, si se les compara internacionalmente, como una consecuencia de la política de sustitución de importaciones seguida por el gobierno. La absorción de la maquinaria moderna con la agricultura de riego se impone como un recurso conveniente y lucrativo, dentro de los límites dados por el tamaño de los predios. Es probable, sin embargo, que la reducción artificial de los costos totales debida a los subsidios (a través de las cuotas de riego, el precio de los combustibles y los privilegios fiscales), compense ampliamente los precios más altos de la maquinaria. Podría decirse, en todo caso, que si los costos realmente cubiertos por los agricultores se ajustaran de acuerdo con los verdaderos costos de los bienes y servicios que reciben, el resultado sería un uso más eficiente de los factores productivos.

- b) *Mediante la intensificación del uso de la tierra.* La transformación de la agricultura tradicional exigiría que se aumentaran sustancialmente, y se reorientaran de manera radical, los recursos que actualmente canaliza el gobierno hacia el sector agrícola

la. El cambio sería de subsidios en favor de los productores comerciales a gastos corrientes y de capital en propósitos como el riego y la difusión de técnicas e insumos modernos en el resto del sector agrícola. El proceso de reforma agraria vendría a complementarse y consolidarse, con efectos probables sobre el bienestar rural, la distribución del ingreso y la creación de empleos que podrían ser muy significativos. El patrón de tenencia de la tierra en la agricultura tradicional, en que predominan los productores familiares y subfamiliares, ha evitado hasta ahora el uso generalizado de la maquinaria agrícola. Habría, sin embargo, lugar para ella; por ejemplo, a través de sistemas cooperativos o de centrales de propiedad pública o privada al servicio de los agricultores, en apoyo de un proceso de modernización dirigido principalmente a aumentar los rendimientos por unidad de tierra.

c) *Por la apertura de nuevas tierras.* Un aumento sustancial de los fondos públicos dedicados al desarrollo agrícola daría apoyo, además, a la incorporación de nuevas tierras a los cultivos y el pastoreo. Se estima que, como mínimo, el área bajo riego se podría duplicar construyendo obras en pequeña y mediana escala en las partes áridas y semiáridas del territorio nacional. Por otra parte, la delimitación de las extensiones arables actualmente de dominio público en los trópicos húmedos,¹⁴ y la construcción de las estructuras básicas esenciales para aprovecharlas, principalmente caminos y obras de saneamiento, harían posible la actividad agrícola de los campesinos sin tierra que viven en las mismas regiones. Se estima indispensable, en apoyo de este desarrollo, zonificar las áreas explotables a fin de evitar que las ganaderas se expandan en detrimento de las agrícolas.

d) *Estímulos a la agricultura vía los mercados de insumos y productos.* Si se mejoraran los sistemas de los mercados de productos e insumos agrícolas, se crearía un incentivo poderoso para aumentar la producción y el empleo en la agricultura mexicana. Si bien los precios de los insumos agrícolas, especialmente los fertilizantes, se encuentran en amplia medida subsidiados en Mé-

xico, los precios efectivos pagados por los productores son más bien altos, debido a los elevados costos en que se incurre en el proceso de comercialización. La supresión de los subsidios constituye una condición necesaria a fin de asegurar el desarrollo saludable de la industria de los fertilizantes; los efectos sobre los precios quedarían más que compensados por la modernización del sistema de mercados.

En general, los incentivos a la agricultura, incluyendo tanto el sector exportador como el orientado hacia el consumo interno, podrían plasmarse en precios de sustentación y sistemas de mercadeo, crédito, asistencia técnica y promoción directa, así como en iniciativas encaminadas a aumentar el grado de elaboración y transformación por los propios agricultores. En el manejo de las cosechas de exportación podrían ajustarse a las tasas fiscales correspondientes, teniendo en cuenta la sobrevaluación del cambio y los movimientos de los precios internacionales, de tal modo que el estímulo para el exportador se concilie con la recaudación de ingresos tributarios. Los subsidios vía los impuestos a la exportación no son susceptibles de ocasionar distorsiones antieconómicas ni en los mercados ni en los distintos sectores de actividad, incluida la agricultura.

Notas

¹Earl O. Heady escribe: "A diferentes etapas del desarrollo económico se requieren patrones diferentes en cuanto a número y tamaño de las unidades productivas, y diferentes tecnologías en cuanto a mano de obra y maquinaria... en una economía caracterizada por escasez de capital, presión de la población y desempleo, el precio de la oferta del capital es alto respecto al del trabajo... la organización menos costosa y económicamente más eficiente de la agricultura se inclina en dirección de una tecnología a base de mano de obra... faltando oportunidades de empleo no agrícola, y con creciente desempleo en la agricultura, los beneficios nacionales que pueden derivarse de la mayor productividad del trabajo, mediante la ampliación de las fincas y la mecanización, son pequeños y pueden no ser positivos. Un aumento en la productividad del trabajo se traduce simplemente en desempleo para los desplazados de la agricultura... Con un descenso en el precio de oferta del capital respecto al trabajo, ya dentro del proceso de desarrollo económico, la transición de una tecnología basada en la mano de obra hacia unidades productivas más amplias y menos numerosas y una tecnología más mecanizada en la agricultura, representada la transición en la estructura agrícola. Igualmente, a un nivel más alto de desarrollo económico e industrialización, corresponden mayores oportunidades de empleo y otros mecanismos sociales que 'producen' fines distributivos y de estabilidad." (*Agricultural policy under economic development*, Iowa State University Press, pp. 568-569).

²Los datos oficiales sobre "Población económicamente activa" son como sigue (en millones):

Año	Total	Agrícola	No Agrícola	<i>Agrícola como % de la total</i>
1950	8.3	4.9	3.4	59.0
1960	11.3	6.2	5.1	54.8
1970	13.0	5.6	7.4	43.1

Mientras algunas autoridades sostienen que en 1960 ocurrió una sobreestimación sensible, otras argumentan, más probablemente, que hubo una fuerte subestimación en 1970, que afecta en especial a la

fuerza de trabajo agrícola. La tasa de crecimiento anual de esta última, 2.3% en la década de 1950, habría caído a -1% al año en la de 1970, mientras que la tasa de crecimiento de la población rural (moradores en localidades hasta de 2 500 habitantes) se mantuvo estable a razón de 1.5% al año. (Para una discusión de este punto véase, por ejemplo: Oscar Altamir, "La medición de la población económicamente activa en México, 1950-1970", *Demografía y Economía*, vol. VIII, núm. I, México, 1974.

³La determinación del desempleo equivalente se hizo también con apoyo de los datos de ingreso del censo de 1970. Se acumularon todos los ingresos declarados y su total se dividió por el ingreso normal más bajo (el salario mínimo más bajo) en cada estado de la república.

⁴Distribución de la tierra de riego en México, por regiones (millones de Hs. cosechadas en 1971):

<i>Regiones</i>	<i>Total de riego</i>	<i>% de áreas cosechadas</i>	<i>% por regiones</i>
<i>Total</i>	2.5	17.0	100.0
Norte	0.6	17.1	24.0
Golfo de México	-	-	-
Pacífico Norte	1.3	72.2	52.0
Pacífico Sur	0.1	0.6	4.0
Centro	0.5	1.0	20.0

Fuente: Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1971-72.

⁵Las tierras de riego significan 17% del área cosechada total y rinden un tercio del valor total de las cosechas. El valor producido por hectárea cosechada, por regiones, es como sigue (pesos), en 1971:

	<i>Tierras de riego</i>	<i>Tierras de temporal</i>
Total	4 562	2 025
Golfo de México	-	-
Norte	3 873	1 588
Pacífico Norte	4 925	4 000
Pacífico Sur	2 500	2 175
Centro	5 000	1 90

⁶De acuerdo con el Censo de Población de 1970. Estas cifras po-

drían estar subestimadas (véase la nota 2). Lo que importa aquí es la distribución entre las categorías indicadas.

	<i>Miles de personas</i>	<i>%</i>
Total	5 146	100.0
Agricultura moderna	323	6.3
Agricultura tradicional	1 859	36.1
Campesinado marginal	2 964	57.6

⁷ Véase: Centro de Investigaciones Agrarias, *op. cit.*, cap. V.

⁸ Crecimiento % anual:

	<i>1952-56</i>	<i>1956-61</i>	<i>1961-70</i>
Producción, cultivos (<i>quantum</i>)	6.5	3.6	3.7
Area cosechada	2.9	1.5	1.5
Rendimientos	3.8	2.2	2.4

⁹ En diciembre de 1973 el Congreso mexicano aprobó una nueva Ley General de Población con miras de regular aquellos fenómenos que afectan al volumen de la población, su estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, a fin de lograr una participación justa y equitativa de los beneficios derivados del desarrollo económico y social (art. 1). La ley instituye programas de planificación familiar, a través de los servicios educativo, sanitario y de seguridad social, concebidos de tal modo que sin lesión al respecto a la libertad e intimidad de la pareja y a la autonomía de la familia, se puede regular racionalmente y estabilizar el crecimiento demográfico, a fin de realizar un uso más provechoso de los recursos naturales y humanos del país. La ley declara expresamente que el descenso en la tasa de crecimiento demográfico no se considera como una solución para lograr el desarrollo del país, sino como un resultado deseable, que habrá de integrarse con las políticas generales de mejoramiento económico y social, llamado a ser esencialmente un resultado de ellas (ver el documento de *Demografía y Economía*, vol. VIII, Núm. 1, México, 1974).

¹⁰ Centro de Investigaciones Agrarias, *op. cit.*, pp. 323-324.

¹¹El Grupo de Estudio del Problema del Empleo proyectó la demanda de trabajo en la economía mexicana para 1970-1976. Se supusieron tasas bastante altas de crecimiento del producto nacional bruto: 8% total al año; 5.1% la agricultura; 9.0 las manufacturas y 7.4 los servicios. Se requiere de un gran esfuerzo en la formación bruta de capital: como por ciento del producto nacional bruto, ésta se elevaría de su actual nivel de alrededor de 20% a casi 25%; las exportaciones aumentarían en 15% al año (a precios corrientes) para poder igualar a las importaciones y corregir un desnivel en la actualidad grande y que tiende a crecer. Bajo estas condiciones, sin cambios en la distribución del ingreso y mantenimiento las actuales tendencias en el empleo de mano de obra, el sistema económico sólo podría absorber en empleos productivos poco más de la mitad del incremento neto de la población económicamente activa total en el período 1969-76.

¹²Esta alternativa fortalecería también al sector manufacturero en su conjunto, a través de demandas mayores de insumos y otros bienes de producción de las industrias más intensivas de capital con destino a la agricultura y a las industrias ligeras.

¹³Superficie capaz de demandar alrededor de 185 000 trabajadores por año (considerando 260 días hábiles por hombre y 80 hombres-día por hectárea).

¹⁴Actualmente en preparación por la Comisión de Estudios del Territorio Nacional de la Secretaría de la Presidencia, por medio de mapas de uso actual y uso potencial de la tierra.