

Capítulo X

**Consecuencias del cambio
en la estructura por edad:
bono demográfico y población joven**

Demografía y economía en el México de hoy

Silvia E. Giorguli Saucedo
El Colegio de México

En la historia del pensamiento sobre el vínculo entre demografía y economía se han desarrollado marcos explicativos que buscan los mecanismos a través de los cuales una influye sobre la otra. Dichos marcos generalmente subrayan una dirección de la relación entre ambas variables (demografía y economía) y buscan explicar, por un lado, de qué manera el crecimiento económico (o la ausencia del mismo) resulta en una dinámica poblacional específica (más o menos desigual). Por otro lado, también existen marcos concentrados en analizar el papel que ha jugado la variable demográfica en el crecimiento de las economías nacionales. Esta discusión está lejos de ser un área que compete básicamente a los académicos. De la visión de esta relación causal (la demografía como factor que influye en la dinámica económica) se han derivado políticas de población, planes nacionales y políticas de carácter económico. Sirva a manera de ejemplo la *Ley General de Población* vigente en México, la cual surgió en un momento en que se le asignó un papel importante al elevado crecimiento poblacional como obstáculo al crecimiento económico.¹

Los escenarios cambiantes, tanto en lo económico como en lo poblacional, han propiciado viejas discusiones sobre dicho vínculo han revivido otros añejos. El contexto actual en México, caracterizado por un descenso en los ritmos de crecimiento poblacional y un cambio en la estructura por edades, ha reabierto el debate sobre el efecto de la situación demográfica actual sobre el desarrollo económico, ya sea por los potenciales beneficios de las bajas tasas de dependencia o por la presión que el tamaño de las cohortes jóvenes que se integran al mercado de trabajo pone sobre un sistema económico que se ha caracterizado por su falta de dinamismo y su incapacidad para generar empleos formales, con buenos niveles de remuneración y condiciones favorables para los trabajadores. La discusión está influenciada por las experiencias de otros países —principalmente los del sudeste asiático— que han pasado por ventanas demográficas similares. Para los estudiosos de estos contextos, una estructura poblacional similar a la que caracteriza al México de hoy contribuyó al crecimiento económico de dichos países en una etapa de auge durante el siglo pasado.

Sería ingenuo conferir demasiada importancia al impacto de la variable demográfica en el crecimiento económico del sudeste asiático y suponer que el hecho de tener bajas tasas de dependencia necesariamente conlleva a un mayor dinamismo de la economía. Sin

¹ Cabe notar, sin embargo, que la experiencia de los últimos treinta años ha evidenciado que la concentración de la política de población en disminuir las tasas de fecundidad partía de un enfoque insuficiente y de supuestos ingenuos en cuanto al peso de la variable demográfica sobre el desarrollo. Por ejemplo, no se dio la prometida mejora en la situación de las familias (como lo demuestra el porcentaje de población en situación de pobreza) ni tampoco se anticiparon las consecuencias de la caída acelerada en las tasas de crecimiento poblacional.

embargo, la experiencia de esos países sí nos deja una lección: la población es un recurso que puede influir en la economía y, también desde esta perspectiva, debe considerarse en la planeación para el desarrollo. Por sí sola no tiene un peso positivo o negativo, pero en interacción con un cierto escenario económico y con determinada dinámica social puede coadyuvar a generar condiciones favorables al desarrollo económico de una nación.

Esto implica la inclusión de la variable demográfica en los programas de desarrollo en dos sentidos. Por un lado, está la necesidad de anticipar los escenarios demográficos y generar, en la medida de lo posible, condiciones que coadyuven al desarrollo nacional.² Por otro lado —y esto es más cercano al tema que nos atañe—, se trata de conocer la situación actual y reflexionar sobre la forma de integrar la demografía a los planes de desarrollo de manera más amplia. Si partimos de la idea de que la población es un recurso, la pregunta es de qué manera se puede aprovechar, dado el escenario actual del país. En ese sentido, un primer reto en el marco del diseño del *Programa Nacional de Población* es ubicar a la variable demográfica en la discusión sobre el desarrollo económico y social, entendida no como una carga para el país sino como un recurso susceptible de coadyuvar al crecimiento económico y a la mejora en las condiciones de vida.

En cuanto al momento actual, ya se mencionaron dos características fundamentales que caracterizarán la realidad demográfica de los próximos seis años. Se trata del periodo en que se registrarán las tasas de dependencia más bajas en la historia de México, pero también es un periodo caracterizado por una fuerte presión sobre el mercado de trabajo por el ingreso de todavía amplios contingentes de población joven con bajos niveles de escolaridad, en promedio, y que se enfrentan adicionalmente a la escasa creación de empleos de calidad. Las contribuciones que conforman esta mesa hacen un excelente trabajo en describir los retos del momento demográfico y en presentar un diagnóstico de por qué es ingenuo pensar en un dividendo para el caso mexicano. Vale la pena separar de dichos diagnósticos los aspectos vinculados a las bajas tasas de dependencia y a la presión que las generaciones jóvenes ejercen en el mercado de trabajo. Diferenciarlas tiene una ventaja de tipo metodológico, ya que permite considerar sus potenciales efectos (positivos o negativos) sobre la economía de manera más específica y, por ende, nos permite separar también los objetivos de política pública vinculados con el posible aprovechamiento o con la anticipación de las problemáticas asociadas con cada uno de estos componentes.

Por un lado, la demografía económica argumenta que los siguientes quince a veinte años pueden ser un momento propicio para fomentar el ahorro —social o individual en virtud de las bajas tasas de dependencia que se registrarán en el país. Esta consideración tendría que estar presente en el diseño e implementación de políticas orientadas a fomentar el ahorro interno. Claro está, es necesario reconocer que el potencial ahorro *per se* que podría asociarse a las bajas tasas de dependencia no necesariamente se traducirá en crecimiento económico si no se acompaña de otra serie de medidas de corte financiero, fiscal y macroeconómico en general.

² No es objetivo de esta mesa establecer los retos que el *Programa Nacional de Población* deberá contener y atender en este sentido. Estos puntos son ampliamente retomados en otras mesas donde se trata sobre la desigualdad en salud, los rezagos en atención de grupos vulnerables y las necesidades en el renglón de salud reproductiva, por mencionar algunas.

Por otro lado, mantener bajas tasas de dependencia por un periodo amplio también se puede vincular con otro tipo de políticas a mediano y largo plazo. Normalmente nos referimos a las tasas de dependencia, en general, sin precisar la relación consumidores/trabajadores de manera más específica. Existe el potencial de prolongar la ventana demográfica actual por medio de una mayor incorporación al mercado de trabajo de subpoblaciones que tienen una baja participación, como sería el caso de las mujeres mexicanas. La cuestión es que definir esto como un objetivo de la política de población necesariamente implica tener una discusión previa sobre su vinculación con los objetivos de desarrollo nacional y sus implicaciones para la población en general y hacer un diagnóstico sobre los elementos que hasta ahora limitan dicha participación.³

El otro aspecto vinculado con el momento demográfico actual al que se refiere esta sección es el del mercado de trabajo, tanto desde el aspecto de la oferta como de la demanda. Los rezagos en la formación del capital humano de la población trabajadora y en la generación de empleos en el sector formal son evidentes. Dichos rezagos nos señalan la ineficiencia de los programas sectoriales de los sexenios pasados para atender esta situación y necesariamente cuestionan la lógica de los mismos. De tal manera, acciones como las que se realizan a través de los programas de capacitación de jóvenes para el trabajo, la educación continua para adultos, el fomento del empleo a través de microempresas, entre otras, han demostrado ser insuficientes para generar opciones de vida sostenibles para la población en general y propiciar que el factor trabajo se convierta en un coadyuvante del crecimiento económico nacional. Como señalan reiteradamente los trabajos de esta mesa en su diagnóstico de la situación nacional, las perspectivas no son muy halagüeñas en la medida en que no se observe un cambio en cuanto al tipo de empleo que se busca generar en los siguientes años. Inclusive el potencial aprovechamiento del momento, caracterizado por bajas tasas de dependencia, está sujeto a la generación de empleos productivos y bien remunerados que favorezcan el ahorro.

Para concluir, en esta breve introducción omití intencionalmente el uso de las referencias sobre el bono o la pesadilla demográfica. Reiteradamente se nos ha dicho que el bono ya se desperdició y que México no se preparó para aprovechar el momento demográfico. El mensaje de este trabajo es sencillo. La población por sí sola no es un obstáculo al desarrollo económico. Por el contrario, se debe ver como un recurso a considerar en el diagnóstico de lo que el país requiere para lograr un crecimiento económico sostenido. Tiene la ventaja de ser una variable en cierto modo más predecible que otras variables contextuales (como el flujo de inversión extranjera o las fluctuaciones en los mercados internacionales, por ejemplo). Pero el aprovechamiento de dicho recurso requiere tanto su consideración en los programas de desarrollo como su inclusión en diversos programas sectoriales que competen al área de la planeación económica, de la educación, la salud, la política de empleo y la política social.

³ Me apego a la visión de que el acceso a un trabajo de calidad es un derecho al cual no tiene acceso hasta ahora un elevado porcentaje de la población mexicana. Una vez dicho esto, quiero resaltar que en este documento se busca enfatizar el papel que también puede jugar el factor trabajo para generar un ambiente más positivo para el crecimiento económico.

En el sexenio anterior se incluyó la consideración al bono demográfico de manera explícita. Sin embargo, no pasó de ser una referencia discursiva en vez de un elemento esencial para orientar la planeación en general y el diseño de programas sectoriales. Este es uno de los principales retos de los responsables de la política de población en los siguientes años.

La población en edad laboral: más retos que oportunidades

Francisco Alba
El Colegio de México

Las variaciones de las variables demográficas tienen siempre un impacto en la estructura por edad de la población. El sentido y la intensidad del impacto dependen de la profundidad y del ritmo de cambio de cada variable, pero también del comportamiento de las otras variables demográficas, lo que puede acentuar o compensar dicho impacto.

La transición demográfica es un patrón de cambio de las variables demográficas —fertilidad y mortalidad; mas no migración interna ni internacional— con efectos predecibles sobre la estructura por edad de la población; durante la transición, dicha estructura etaria suele transitar de una joven a una madura, en un primer momento, y a una envejecida, en un momento ulterior. Una característica importante de ese primer momento es que es transitorio (fenómeno asociado al *momentum* o a la inercia propia del fenómeno demográfico y al comportamiento diferencial de los diversos grupos de edad).

Convencionalmente, se consideran maduras las edades entre 15 y 64 años que, también convencionalmente, se toman por edades productivas o laborales. Esquemáticamente, lo que ha sucedido en México, aunado a lo que presumiblemente acontecerá en el mediano y largo plazo, ese proceso transitorio se puede sintetizar de la siguiente manera: la población adulta o madura de México, de constituir la mitad de la población hacia 1970, representó 62 por ciento en el año 2000 y constituirá alrededor de 68 por ciento en 2050. En otras palabras, la relación de la población consensualmente considerada activa sobre la inactiva ha pasado, en números redondos, de 1 en 1970 a 1.5 en el año 2000 y se espera que supere 2 entre 2010 y 2030, para luego descender a 1.5 hacia mitad de siglo. Es decir, la elevada proporción de población en edades maduras es una fase transitoria. De ahí que sea importante poner atención a este fenómeno, asociado a los efectos de composición, en este caso etaria, de la población. En efecto, la estructura por edad de la población es un factor fundamental que incide en la organización y funcionamiento de la sociedad.

Se atribuye a Auguste Comte la frase que “la demografía es destino”. Para los propósitos de mi presentación, prefiero acentuar lo contrario: que la demografía no necesariamente es destino, ya que éste lo forjan quienes interpretan sus tendencias adecuada o inadecuadamente. Considero que en la actualidad existe, desafortunadamente, una cierta propensión a no interpretar adecuadamente la situación demográfica y sus tendencias.

En los años noventa del siglo pasado, algunos analistas, al examinar la positiva experiencia de desarrollo de un puñado de países asiáticos, concluyeron que el aprovechamiento que esos países habían hecho de la circunstancia demográfica de contar con una alta proporción de su población en edades económicamente activas habría contribuido al rápido desarrollo de los mismos. A ese aprovechamiento económico y social de esa fase demográfica transitoria la denominaron “bono demográfico”. La denominación prendió

entre muchos analistas y tomadores de decisión. En México, el *Programa Nacional de Población 2001-2006* calificaba a esta circunstancia demográfica como "una ventana de oportunidad transitoria o bono demográfico" (p. 18). Al respecto, el PNP 2001-2006 se proponía enfrentar los retos de aprovechar la ventana de oportunidad demográfica (p. 20; p. 85-106). Desafortunadamente, lo único que ha trascendido de esta cuestión es hablar, muy a la ligera, y con gran dosis de ingenuidad y voluntarismo, de esas oportunidades como un dato. Así, en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* se afirma que "Es evidente que el llamado bono demográfico, que disfrutaremos por unos años más, debe aprovecharse como palanca para el desarrollo" (p. 34). De manera similarmente ligera, ingenua y voluntarista, Carlos Tello (que se inscribe en una orientación ideológica diferente de la del actual gobierno federal; en "Cómo reactivar la economía", Nexos, junio 2007, p. 54) inserta, en un párrafo que trata muy diversos temas,) la frase siguiente: "Aprovechar plenamente el bono demográfico con el que cuenta el país.", sin que se relacione esta sentencia con las sentencias que la preceden o con las que la siguen.

Frente a lo anterior son comprensibles las reacciones negativas al uso del término "bono demográfico". Esta actitud, sin embargo, también ha ido en detrimento del análisis de la circunstancia demográfica por la que transita el país, perdiéndose la oportunidad de reflexionar acerca de la organización, o reorganización, requerida por la economía a partir de esta circunstancia demográfica. Dominado por la ligereza en el uso del término "bono demográfico", por un lado, y por sus detractores, por el otro, el tema no recibe la atención analítica debida, y si esta circunstancia demográfica ofrecía algunas oportunidades, éstas se están perdiendo. Pero no creo que nos podamos dar ese lujo, ya que el país requiere una reflexión amplia y seria sobre la llamada "ventana de oportunidad demográfica" o el "bono demográfico", independientemente de que a mi tampoco me gusten demasiado ninguno de los dos términos, por el optimismo implícito en los mismos; optimismo que me parece particularmente infundado para el caso mexicano.

¿En qué podría consistir esa reflexión? Por un lado, se tiene que profundizar en lo que antaño se solía conceptualizar como la integración de las variables de población en la planeación del desarrollo. Desde esta perspectiva, probablemente se encontrará que hay más retos que oportunidades, dados los fuertes efectos, tanto de tamaño o volumen de ese grupo de población como de ritmos de crecimiento y de cambio de patrones en el mismo, en el ámbito de los requerimientos y demandas de bienes y servicios económicos y sociales. En efecto, el volumen de la población en edades laborales —casi 66 millones en 2005— representa un gran reto en sí mismo. Además, ese grupo de población creció de manera muy rápida: se cuadruplicó con creces entre 1950 y 2000, al pasar de casi 15 millones a más de 60 en 2000, y se estima que se incrementará a poco más de 90 millones en 2030. Este grupo de población adulta creció a un ritmo de 2.5 por ciento anual medio en la última década del siglo pasado y se estima que en la primera del presente lo hará todavía a 1.9 por ciento.

Por otro lado, se tiene que profundizar en el análisis de la concepción, diseño y prioridades de las políticas públicas a partir de lo demográfico. Aquí también hay seguramente más retos que oportunidades. Desde esta perspectiva no me cabe la menor duda que el reto mayor para las políticas de desarrollo de México se refiere a la utilización productiva que haga el país de sus poblaciones maduras, antes que éstas comiencen a envejecer de manera acelerada.

En general, y con muy elevada frecuencia, el énfasis en las oportunidades de la circunstancia demográfica actual pasa por alto los retos que esa circunstancia implica. Quise marcar esta apreciación al titular mi presentación “más retos que oportunidades”.

Los retos son mayores que las oportunidades porque el crecimiento económico ha sido raquítico e inestable —alrededor de tres por ciento desde los años ochenta; sólo uno por ciento en términos *per capita*— frente al imperativo de un crecimiento económico elevado y sostenido —como mínimo del doble o triple del históricamente experimentado— para la creación de los empleos que se requiere para que se puedan materializar las oportunidades de la ventana demográfica. No hay recetas para conseguir ese crecimiento económico rápido y sostenido. Tampoco es el caso de repetir generalidades. Lo que se puede decir es que las decisiones de políticas públicas no son fáciles si se quiere dar empleo a toda la población de manera productiva —a fin de obtener los beneficios del llamado “primer dividendo demográfico”. Es claro que la abundante oferta laboral repercutiría en el precio del trabajo —que estaría presionado a la baja. Hay que reconocer también que el recurso humano del país es muy desigual, con el predominio de una mano de obra escasamente calificada, muy heterogénea y en desigualdad de condiciones frente a las oportunidades.

Cualquier estrategia de “empleo para todos” debe darse en el contexto de una visión de largo alcance (de mediano y largo plazo) que implique educar y calificar a esa población, para eventualmente elevar los niveles salariales y rescatarla de la informalidad, a fin de darle un mínimo de seguridad social. Creo que los cruces de demografía, educación y formalidad están por hacerse. Estos cruces están también en el centro del llamado “segundo dividendo demográfico”. De que esos cruces sean los adecuados depende que la planta productiva del país se desplace hacia productos de creciente valor agregado y que la movilidad laboral y social sea ascendente tanto en el país como en el exterior (dada la gran presencia de trabajadores mexicanos en Estados Unidos).

Las evaluaciones sobre aprovechamiento de esta fase demográfica comienzan a hacerse. Los hallazgos no sorprenden: el país no está aprovechando su circunstancia demográfica, y el aprovechamiento que existe tiene lugar de manera muy desigual, de manera que las regiones más prósperas obtienen los mayores beneficios, mientras que en las más atrasadas éstos son casi nulos. En una investigación reciente (Alba, Banegas, Giorguli y Oliveira, “El bono demográfico en los programas de las políticas públicas de México (2000-2006): un análisis introductorio”, *La situación demográfica de México 2006*, CONAPO, 2006, p. 107-129) se concluye que, en general, las estructuras etarias de las regiones del norte se caracterizan por concentrar un elevado porcentaje de su población en edades laborales. En cambio, en las estructuras etarias de las regiones del sur esa concentración es menos pronunciada. Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que los desplazamientos de población —interna e internacional— inciden significativamente en las diferencias observadas, acentuándolas, las más de las veces, ya que los saldos netos migratorios son mayoritariamente negativos en las regiones del sur y positivos en las del norte. Además, en términos de la participación económica y de los niveles educativos de la población en edades activas, existe una asociación positiva entre el potencial productivo de la mano de obra y el uso o utilización de la misma por el aparato productivo en las diferentes regiones del país. Lo anterior parece sugerir que en las regiones relativamente más desarrolladas del país se estaría produciendo una especie

de círculo virtuoso, parcialmente sustentado en un cierto aprovechamiento de las ventajas asociadas en la literatura de la nueva demografía económica al "bono demográfico". Sin embargo, este análisis, basado en un acercamiento transversal, deberá esperar los resultados de acercamientos y análisis de corte temporal de "períodos largos".

Retos mayores se refieren a las políticas requeridas para recuperar el tiempo perdido, por no haberse hecho los ejercicios de previsión y prospectiva adecuados. Al no haberse actuado con previsión, las generaciones que deben materializar esas oportunidades no están preparadas ni para crear riqueza ni para transformar la economía y la sociedad, dada su escasa capacitación para insertarse adecuadamente dentro de los contextos económicos y sociales que les toca y tocará vivir. Son escasas las contribuciones productivas de esas generaciones en la creación de riqueza —primer dividendo— y en la constitución de los acervos y "fondos" necesarios para la seguridad social de ellas mismas una vez que se vuelvan envejecidas —segundo dividendo.

Frente a las actuales generaciones adultas existe una gran deuda social. Algo de esa deuda podría cubrirse, aunque fuera parcialmente, con un conjunto de políticas de acompañamiento bien diseñadas para generar empleos acordes a la escasa calificación de esa población, además de resarcir las omisiones del pasado estableciendo programas de educación continua y calificación en el trabajo.

Parte de las carencias y los dilemas por los que atraviesan la sociedad y la economía mexicanas radica en que el país no tuvo a tiempo una lectura adecuada de las implicaciones de su transición demográfica ni de las implicaciones de las emergentes tendencias del entorno internacional, en el que la dimensión científico-tecnológica determina, en gran medida, el potencial de desarrollo económico de los países. México se encuentra, definitivamente, con grandes restricciones para avanzar sostenidamente hacia el desarrollo en el contexto globalizado del siglo XXI. De haberse hecho una lectura adecuada de las tendencias demográficas y de sus implicaciones en la composición etaria, así como de la importancia del conocimiento y del capital humano para el desarrollo, se habría educado seriamente —o calificado en el trabajo— a todos los jóvenes de ayer, que serían los adultos de mañana. Al no haberse tenido esa visión en el pasado, el país enfrenta hoy más retos que oportunidades de aprovechar la circunstancia de tener una gran parte de su población en edades productivas. A los retos hay que encontrarles respuestas adecuadas, y las oportunidades hay que saberlas aprovechar y llevar a fruición plena; en México, en múltiples ocasiones, ni a los retos se les han encontrado respuestas adecuadas, ni se han sabido aprovechar las muchas oportunidades —no sólo las demográficas— que se le han presentado al país.

Los dividendos demográficos de México: segunda y ¿última llamada?

Octavio Mojarro
Consultor

La transición demográfica ha provocado profundas transformaciones en la estructura por edad de la población mexicana, lo que se expresa en un estrechamiento de la base de la pirámide y un gradual ensanchamiento de su parte central, al tiempo que se anticipa una significativa ampliación de su cúspide en el largo plazo. El cambio en la estructura por edad entrañará beneficios tangibles al generar un *bono* o *dividendo demográfico*, debido a una relación cada vez más favorable entre la población en edades dependientes y la población en edades laborales.

La idea original proviene de los trabajos de Ansley Coale y Edgar M. Hoover (1958). La tesis de estos autores es simple pero fuertemente intuitiva: el rápido crecimiento de la población, ocasionado por la reducción de la mortalidad infantil y la persistencia de una fecundidad elevada, incrementa la razón de dependencia juvenil y, debido a ese evento demográfico, se incrementan las necesidades de consumo a expensas del ahorro. Las altas tasas de dependencia de los jóvenes aumentan la carga de los hogares y del gobierno, lo que acarrea una limitación de la capacidad de ahorro. Sin embargo, los autores plantean que con el avance de la transición demográfica, derivada del descenso de la fecundidad aunada a un crecimiento acelerado de la población en edad laboral, se reducen los niveles de dependencia económica. Como corolario, se abre una “ventana de oportunidad demográfica” que permite estimular el ahorro y la inversión y aprovechar el capital humano para impulsar el crecimiento económico. Avanzada la transición demográfica, la dependencia económica empieza a crecer por el aumento en la proporción de la población de la tercera edad, lo cual cierra este periodo de condiciones demográficas ventajosas.

Hasta ahora hemos discutido la aparición del bono o dividendo demográfico. Estudios recientes (Mason, 2005) muestran que los cambios en la estructura por edad de la población tienen complejas consecuencias económicas y sociales. La interacción entre la estructura de la población por edad y el ciclo de vida económico produce al menos dos dividendos demográficos. El primero surge y desaparece a medida que los cambios de la estructura por edad, durante la transición demográfica, van modificando las proporciones entre productores y consumidores. Los menores y los adultos mayores producen menos de lo que consumen, mientras que la población activa produce más de lo que consume. De esta forma, en las etapas de la transición demográfica de baja fecundidad, la población se concentra mayoritariamente en el ciclo de vida productivo, y por esta condición se obtiene un incremento en el producto *per capita*, lo que da lugar al primer dividendo demográfico.

El segundo dividendo emerge en la medida que los consumidores y tomadores de decisiones visualizan y responden efectivamente a los cambios demográficos que avizoran. El

consumo de los individuos en etapas de creciente envejecimiento puede ser mantenido sólo a través de la acumulación de riqueza, cualquiera que fuera su forma y fuente. Es decir, durante la transición hacia una baja fecundidad y una percepción de una mayor longevidad, los individuos en edad productiva —o los gobiernos— acumulan mediante el ahorro y la inversión lo necesario para financiar el consumo que excede al ingreso en los años de retiro.

La acumulación de riqueza puede tomar diferentes formas. Una es que los adultos mayores dependan de la transferencia de fondos públicos, sea de pensiones o programas de bienestar o de fondos familiares. La otra es que los individuos acumulen capital durante su vida activa para que sirva de fuente de apoyo durante el retiro. Ambas estrategias pueden ser consideradas para llenar el déficit económico que ocurre en la vejez. En este caso, los ahorros, los activos o capitales acumulados, bien invertidos, influyen también en el crecimiento económico, lo que da lugar al segundo dividendo demográfico.

Un dato adicional. Si el consumo futuro depende de activos que se acumulen, entonces se podrá aumentar el segundo dividendo, en cambio, si se depende de transferencias no se generaría más riqueza. En nuestro caso, debido a que un poco más de la mitad de la población trabajadora tiene protección social y una quinta parte de los adultos mayores disfruta de una pensión, condiciona a que los adultos mayores vivan con su familia y participen en la actividad económica o sean dependientes netos, por ello, es muy probable que el producto excedente de la población activa sea la fuente de financiamiento —vía política fiscal y transferencias— para sufragar los gastos de sustento y de salud de la población dependiente durante la vejez.

Entre 2000 y 2006 aprovechamos muy poco los dividendos demográficos. Segunda y ¿última llamada?

Los resultados de diversos estudios señalan que el aprovechamiento de los dividendos demográficos ha sido muy modesto. Entre 2000 y 2006, la población de 15 a 64 años aumentó de 60.3 a 67.1 millones y se mejoraron las condiciones de dependencia demográfica. A su vez, la población económicamente activa ocupada se incrementó de 39.5 millones a 42.6 millones en el mismo lapso. Sin embargo, los aumentos en el empleo formal fueron discretos: los trabajadores asegurados en el IMSS pasaron de 12.7 millones a fines de 2000 a 14.1 millones en octubre de 2006; y el empleo formal pasó de 16.2 millones en 2000 a 17.0 millones en 2004, de acuerdo con estimaciones del CONAPO basadas en los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo del INEGI.

Si bien la participación de las mujeres en el mercado de trabajo se ha incrementado notablemente durante la transición demográfica, al llegar a un 36 por ciento (Pacheco y Flores 2005), está lejos de los niveles de países asiáticos, como Corea, donde la participación casi dobla a la de México, por lo que el potencial de la fuerza de trabajo femenina para aprovechar el primer dividendo no se ha cristalizado suficientemente.

La brecha entre la oferta de trabajo y los empleos generados del pasado reciente se amplió, con la consecuente pérdida de oportunidad para aumentar el producto nacional. Los impactos esperados en un futuro próximo muy posiblemente sean semejantes a los encontrados en las últimas dos décadas, en las que sólo once por ciento del crecimiento del PIB se explica por el bono demográfico (Hernández Laos, 2004). En países asiáticos, como

Corea del Sur, Japón, Taiwán, Tailandia y otros, el bono demográfico produjo un aumento de 25 a 30 por ciento del PIB. (Blum *et al.* 2003; Mason 2005 y Mason y Lee e/p). De este modo, en México, el incremento del agregado económico asociado con el crecimiento de la población activa está siendo insuficientemente aprovechado.

En relación con el segundo dividendo, la situación es bastante similar. Los estudios iniciales muestran que la tasa de ahorro ha oscilado durante la transición demográfica y ha aumentado muy poco: pasó de 15 por ciento en 1970 a 18 por ciento en 2004, igual ocurrió con los niveles de inversión. La falta de ahorro se explica también por la gran pobreza existente en el país, que ha impedido aumentar más los ahorros familiares. De esta forma, los magros cambios en el ahorro e inversión son atribuidos en menos de diez por ciento al cambio en la estructura por edad, asociado a una mayor presencia de población activa y menor número de dependientes (Mejía y Mojarro, 2005). De nuevo, Corea, que logró aumentos de ocho por ciento del PIB en dos décadas, duplicó la tasa de ahorro nacional de 18 a 38 por ciento en 16 años y aumentó de cinco a casi doce años el promedio escolar en treinta años, es una referencia que ilustra la viabilidad de estas políticas.

¿Última llamada?

Ya pasó un lapso en que el primer dividendo demográfico no pudo ser aprovechado en toda su capacidad. Si a principios de este siglo se tenía entre 20 y 25 años de condiciones demográficas favorables para impulsar el crecimiento económico por la presencia de primer dividendo demográfico, ahora el tiempo se reduce a 15 años, y estos próximos cinco años serán quizá la última oportunidad para preparar las condiciones indispensables para impulsar más el desarrollo económico.

Las potencialidades económicas para aprovechar las ventajas de la alta presencia de los dividendos demográficos no son automáticas ni lineales. Como se puede advertir, si no se aseguran políticas y medidas económicas y laborales apropiadas para aprovechar el bono demográfico, la oportunidad terminará por desperdiciarse, corriendo el riesgo, además, de transformarla en una verdadera pesadilla social, ya que el subempleo y el desempleo podrían alcanzar límites sociales intolerables, al tiempo que nuestras carencias y desigualdades podrían reproducirse e intensificarse, aunque esta vez en una escala mayor.

La economía requiere un crecimiento alto y sostenido por largo tiempo para aprovechar más los dividendos demográficos

Diversos estudios de prospectiva muestran que, en el mejor de los casos, un crecimiento de la economía a tasas relativamente elevadas y sostenibles por largo tiempo (de alrededor de 4.7%) sería capaz de generar el número de plazas remuneradas de calidad que demandarán los mexicanos. Si, aunado a ello, se lograra disminuir sustantivamente la desigualdad en la distribución del ingreso, se estaría cerca de alcanzar la meta de reducir a la mitad los niveles de pobreza alimentaria en el año 2015, respecto al valor registrado en 1992 (periodo en que pasaría de 22.5 a 11.6%) (Hernández, Laos, 2004).

Políticas de acompañamiento para un mayor aprovechamiento de los dividendos demográficos

Los dividendos demográficos *per se* no pueden traducir en beneficios sociales o económicos. Es una condición demográfica que requiere políticas de acompañamiento específicas para ser explotados. Varias pueden ser las políticas que se deben diseñar para este propósito. Sin establecer un orden de prelación, a continuación consideramos algunos de estos lineamientos.

1. Se requiere un conjunto de políticas macroeconómicas que aseguren el equilibrio financiero y fiscal y un crecimiento sostenido (de al menos 4.7% anual) en el largo plazo de la economía. El modelo de desarrollo deberá considerar la promoción económica que maximice la generación de empleos con protección social y eleve la tasa de acumulación de capital.
2. Las reformas fiscal y laboral en discusión son fundamentales para aprovechar los dividendos demográficos. La fiscal debería considerar que habrá un aumento de población activa y, por tanto, más contribuyentes. Actualmente son alrededor de 47 millones de trabajadores, 51 millones en 2010 y serán 59 millones en 2020. Para ello es necesario revertir la precariedad y la informalidad. Si a ello sumamos las políticas de ampliación de la base de contribuyentes y la reducción de la evasión, entonces se tendrían bases sólidas para un buen aprovechamiento de los dividendos.
3. Son indispensables políticas de promoción de ahorro e inversión y acumulación de activos. Son determinantes medidas financieras que aseguren tasas reales positivas en los ahorros e incentivos para la inversión.
4. El "Presidente del empleo" tendrá que ser por definición, el "Presidente de los dividendos demográficos". La generación de empleos debe ser componente de una estrategia fundamental para aprovechar el primer dividendo demográfico. La enorme cantidad de nuevos empleos —más de 900 mil por año en este sexenio— requiere flexibilizar los mecanismos del mercado para aprovechar al máximo el potencial laboral.
5. Las estrategias de creación de empleos deben considerar la estructura por edades de la población y hacer posible la incorporación al mercado formal de la generación de jóvenes más abultada de la historia demográfica, así como la necesaria disminución de la informalidad. Se buscaría combinar eficientemente políticas de subsidios a los costos de contratación con aquellas de estímulo a la generación de empleos y con las de permanencia de los jóvenes en el sistema educativo.
6. Las políticas de empleo deberían considerar de forma crucial el aumento del empleo femenino en condiciones laborales de igualdad con el varón y con medidas amigables para que las mujeres puedan armonizar las responsabilidades familiares con el aprovechamiento de su potencial productivo. Se está hablando de políticas que promuevan la equidad de género en las responsabilidades familiares con la participación laboral.

7. Además de la creación de nuevos empleos, la política de empleo y protección social debe lograr una mejoría de la productividad de la fuerza de trabajo con miras a reducir la precariedad laboral y aumentar los salarios reales y las prestaciones justas. Ello necesariamente pasa por el establecimiento de programas intensos y continuos de capacitación para el trabajo, así como mejorar las habilidades en el desempeño laboral y la introducción de tecnologías que puedan ser compatibles con la calificación de la fuerza de trabajo.
8. Las políticas fiscales y laborales deberán considerar no sólo atender el volumen de la oferta laboral sino también asegurar la protección social y los gastos en salud en el largo plazo. Se demandan políticas efectivas que propicien de forma ventajosa la acumulación de activos, de ahorro y previsión para la etapa de retiro. Es imperativo el diseño e instrumentación de esquemas de protección social que sean sostenibles a largo plazo. Se demandan políticas que distribuyan, de forma eficiente y con criterios de equidad social, la corresponsabilidad individual y familiar en la acumulación de ahorro para el retiro con apoyo del Estado. Para lograrlo se tendrá que prevenir los fondos necesarios que cubran esas necesidades sociales. También se deberá revisar las edades al retiro en congruencia con los aumentos en la esperanza de vida, así como establecer políticas de empleo y protección social para aquellos adultos mayores que deseen continuar laborando.
9. Es impostergable instrumentar esquemas alternativos de protección social y de ahorro que permitan atender al nutrido grupo de trabajadores que se encuentra fuera del empleo formal y al margen de la seguridad social. En este caso, se requiere fomentar en esta población la protección social, aunada a una mayor responsabilidad individual, solidaridad generacional y efectiva participación del Estado
10. Las políticas educativas constituyen un eje de la modernización productiva. La inversión en capital humano y su aprovechamiento pleno es la única manera de reducir la pobreza y de enfrentar los desafíos de la creciente competencia en los mercados internacionales. Son esenciales políticas de estímulos que amplíen la permanencia de los jóvenes en el sistema escolar para apuntalar más tarde el crecimiento económico con mayor productividad.
11. El aprovechamiento de los dividendos demográficos descansa en aumentar a lo máximo la cobertura de la educación media y superior, condición indispensable para poder competir en un mundo globalizado. Prolongar la permanencia de los jóvenes en la escuela, a través de incentivos y becas escolares, elevaría la tasa de acumulación de capital humano y reduciría las presiones sobre el mercado de trabajo que ejercerá el crecimiento de este grupo de la población.
12. Los presupuestos anuales de los tres órdenes de gobierno deberían ser revisados periódicamente y asignarlos gradualmente en función del aprovechamiento de los dividendos demográficos y establecer mecanismos para estimular a aquellas unidades de producción y regiones que más inviertan en estos rubros.

13. La distribución de los recursos federales a las entidades federativas y la asignación a éstas de una mayor capacidad hacendaria pueden resultar muy eficientes para fomentar estrategias locales y aprovechar el nivel, ritmo y duración de los dividendos demográficos en los ámbitos regionales. En este tenor, el debate sobre la actual reforma fiscal y el cambio de fórmulas para la distribución de recursos debería analizar la posibilidad de considerar como poderador el aprovechamiento de los dividendos demográficos. Los gobiernos locales podrían sumarse a la estrategia nacional y coadyuvar en la promoción del empleo, el ahorro y la inversión.
14. En el ambiente institucional se requiere fortalecer la coordinación interinstitucional para asegurar el aprovechamiento de los dividendos demográficos. Ha quedado demostrada la falta de instrumentación de políticas que consideren el bono demográfico (Alba *et al.* 2006). Por ello, el diseño de programas sectoriales, especialmente el *Programa Nacional de Empleo y Protección Social* y el de *Financiamiento*, deben inscribir políticas y metas precisas sobre este tópico. En este campo, la constitución formal de grupos interinstitucionales de trabajo con representación de actores del orden público, privado y social es indispensable. Por otra, los esfuerzos por integrar en programas sectoriales políticas, metas y estrategias de aprovechamiento de los dividendos demográficos, en cada ámbito de competencia, son imperativas, así como el diseño de un conjunto de indicadores de seguimiento y evaluación para garantizar con mayor certidumbre el cumplimiento de las políticas. En estas tareas se requiere fortalecer la capacidad de coordinación del CONAPO.
15. Quisiera reiterar que el aprovechamiento de los dividendos demográficos resulta crucial para responder a varios de los problemas del envejecimiento. De no ser así, el México del mañana podría ser más viejo, más pobre y más desigual.

Referencias

- Alba, F. *et al.*, (2006), El bono demográfico en los programas de las políticas públicas de México (2000-2006): un análisis introductorio, en *La situación demográfica de México 2006*, CONAPO, México.
- Blum, D. *et al.*, (2003), *The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change*, Rand Corporation, Santa Monica.
- Coale, Ansley J. y Edgar M. Hoover, (1958), *Population Growth and Economic Development in Low-Income Countries*, Princeton, Princeton University Press.
- Hernández, Laos E., (2004), *Desarrollo demográfico y económico de México*, México, CONAPO.

- Mason, A., *Demographic Transition and Demographic Dividends in Developed and Developing Countries*, Trabajo presentado en la reunión del grupo de expertos sobre las implicaciones económicas y sociales del cambio en la estructura por edad de la población, México, 31 agosto a 2 septiembre 2005.
- Mason, A., and Lee R., (en prensa), *Reform and Support Systems for the Elderly in Developing Countries*, GENUS.
- Mejía Iván y Octavio Mojarro, (2005), “Efecto de los cambios en la estructura por edades de la población sobre el ahorro y la inversión en México”, en *México ante los desafíos del desarrollo del milenio*, CONAPO.
- Pacheco, E. y Flores R., (2005), “El factor trabajo en México y las metas del Milenio”, *México, ante los desafíos de desarrollo del milenio*, CONAPO, 2005.

El trabajo juvenil en México a principios del siglo XXI: resumen de los principales resultados

*Orlandina de Oliveira
El Colegio de México*

En este texto presentamos los principales resultados de un análisis acerca de la precariedad del trabajo juvenil, basado en los datos de la *Encuesta Nacional de Empleo 2004* (Oliveira, 2007). Utilizamos la noción de *precariedad del trabajo* para comparar los trabajadores asalariados con los de por cuenta propia y buscamos un indicador basado en rasgos compartidos por ambos tipos de actividades. La tasa de *condiciones críticas de ocupación* utilizada por el INEGI cumple con este requisito. Al combinar la intensidad de utilización de la fuerza de trabajo (número de horas trabajadas) con sus niveles salariales, este indicador nos permite captar, en cierta medida, el mayor o menor grado de explotación o autoexplotación de la fuerza de trabajo, por un lado, y su subutilización, por el otro.

Dicha tasa incluye a los trabajadores que laboran menos de 35 horas por razones de mercado, los que laboran más de 48 horas a la semana y reciben de uno a dos salarios mínimos mensuales y los que laboran 35 o más horas a la semana con remuneraciones inferiores al salario mínimo; a estos agregamos a los que trabajan sin remuneraciones para construir una tasa crítica de ocupación modificada (TCOM), la cual utilizamos en este trabajo. Este indicador busca captar situaciones extremas, que podrían ser definidas como hipercríticas ya que considera como criterio de diferenciación del trabajo de tiempo completo el recibir menos que el salario mínimo. En 2004, según el indicador utilizado, 26.1 por ciento de los trabajadores ocupados en el país se encontraba en una situación laboral crítica; cifra que ascendía a 31.3 por ciento en la población joven (12 a 29 años).

Para ahondar en el análisis de la heterogeneidad de la situación laboral de los jóvenes asalariados y los por cuenta propia tomamos en cuenta un conjunto de rasgos individuales (edad, sexo, escolaridad), familiares (estado civil y posición en la estructura de parentesco de sus hogares), sociolaborales (ocupación, rama de actividad, posición en la ocupación y tamaño del establecimiento en que trabajan) y socioespaciales (tamaño de la localidad y región de residencia¹). Encontramos que la inclusión de los rasgos macroestructurales (socioespaciales y sociolaborales) en los modelos de regresión casi triplica la varianza explicada por

¹ La regionalización utilizada se basa en los criterios de contigüidad geográfica y similar desarrollo económico. Las entidades federativas se agruparon en nueve regiones: Noroeste (Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora), Norte (Coahuila, Chihuahua y Durango), Noreste (Nuevo León y Tamaulipas), Oeste (Colima, Jalisco, Michoacán y Nayarit), Centro (Distrito Federal, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala), Norte-Centro (Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas), Golfo (Tabasco y Veracruz), Sur-Pacífico (Chiapas, Guerrero y Oaxaca) y Península de Yucatán (Campeche, Quintana Roo y Yucatán) (Alba *et al.*, 2006).

los rasgos individuales y familiares. A continuación destacamos la importancia de los rasgos macroestructurales en la explicación de las condiciones críticas de ocupación una vez tenidos en cuenta los demás rasgos individuales y familiares considerados (Oliveira, 2007).

Acercas de los factores sociolaborales

Uno de los resultados más importantes de nuestro análisis se refiere al hecho de que laborar en establecimientos de mayor tamaño disminuye en mayor medida la exposición a condiciones críticas de ocupación en comparación con los trabajadores por cuenta propia, resultado que se repite en el total de los ocupados y en los jóvenes, al igual que en los varones y las mujeres. En otro estudio realizado con la información de la *Encuesta Nacional de Juventud 2000* hallamos, de igual forma, que los trabajadores jóvenes asalariados encuentran en las empresas de gran tamaño una mayor garantía para el logro de empleos de mayor calidad relativa que cuenten con mejores condiciones laborales y niveles de ingreso (Oliveira, 2006). Empero, como hemos remarcado entonces, incluso en las empresas de mayor tamaño (100 a 998 trabajadores), cerca de un tercio de los jóvenes no tenía contrato laboral y casi la mitad de los contratos eran temporales; asimismo, cerca de 15 por ciento de los jóvenes en estas grandes empresas tenía jornadas excesivas de trabajo (superiores a 50 horas a la semana). Estos resultados ponen en evidencia una cierta precariedad del empleo de los jóvenes, incluso en los sectores más dinámicos de la economía.

El análisis que ahora resumimos, también permite señalar que los trabajadores de los establecimientos medianos y pequeños enfrentan una menor precariedad laboral que los trabajadores por cuenta propia, aunque en menor medida que los que laboran en las grandes empresas. Esto acontece tanto en el total de los trabajadores como en la población juvenil y en los varones jóvenes. Obsérvese que en el caso de las mujeres jóvenes no encontramos evidencias de que las diferencias entre las asalariadas en las pequeñas empresas y las trabajadoras por cuenta propia sean significativas. Habría que ver si este último hallazgo se repite en otros estudios si este fuera el caso, podría estar indicando que las mujeres jóvenes en los micronegocios enfrentan condiciones de ocupación tan críticas como las trabajadoras por cuenta propia.

En cuanto a los sectores de actividad, es notorio que los servicios sociales y al productor ofrecen ventajas para el total de los ocupados (asalariados y por cuenta propia), así como para los jóvenes en su conjunto, en comparación con el sector industrial. Empero, cuando analizamos a los jóvenes ocupados por sexo vemos que la exposición a condiciones críticas de ocupación se reduce en forma importante para las mujeres en los servicios sociales y al productor frente a la industria, pero no así para los varones. Lo anterior seguramente se debe a que los contrastes de las condiciones críticas entre estos sectores económicos en las mujeres jóvenes son más acentuados que en los varones jóvenes. Ellas tienen, por un lado, tasas de condiciones críticas de ocupación más elevadas en la industria que los varones (18.1 frente a 13%, según datos de la ENE, 2004). Este aspecto reafirma lo señalado por varios autores acerca de las bajas remuneraciones que reciben las mujeres jóvenes en las ramas industriales. Por otro lado, en los servicios sociales y al productor ocurre lo contrario, ellas tienen mejores condiciones laborales que ellos (5.3% frente 8.4%, según datos de la ENE, 2004).

Nuestros resultados muestran que los servicios sociales y al productor, que incluyen la administración pública, los servicios de educación y salud, al igual que los servicios financieros y los prestados a las empresas, ofrecen mejores oportunidades laborales para las mujeres que la actividad industrial, o mejor dicho, las condiciones críticas de ocupación para las mujeres jóvenes son más reducidas en estas ramas de los servicios que en la industria. Sin embargo, para evaluar la relevancia de este resultado hay que tener presentes por lo menos dos aspectos: que la proporción de jóvenes que ingresa en los servicios sociales y al productor es relativamente reducida y que la contracción del empleo público afecta sobremanera a los servicios sociales disminuyendo su capacidad de absorción de mano de obra, como otros estudios demuestran.

En el caso de los jóvenes varones, el hecho de que no haya evidencias de diferencias significativas en las condiciones críticas de ocupación al comparar los servicios sociales y al productor, por un lado, y las actividades industriales, por el otro, plantea la necesidad de futuros estudios que nos permitan constatar si realmente estas ramas de los servicios y la industria exponen los jóvenes varones a condiciones críticas de ocupación similares.

Otro resultado que se repite en la población juvenil masculina y femenina, así como en la población ocupada femenina, y que amerita más exploración con otras fuentes de información sugiere que la industria ofrece condiciones de ocupación tan críticas como los servicios distributivos y personales. Esto es, no hay evidencia de que las diferencias entre estos sectores sean significativas. En contraste, en el caso del total de los varones ocupados, los trabajadores en los servicios distributivos y personales están expuestos en mayor medida a condiciones críticas de ocupación que en la industria. Este aspecto reafirma lo encontrado en otros estudios.

Llama la atención, asimismo, que la industria de la construcción ofrezca condiciones más favorables para varones ocupados (jóvenes o total de ocupados asalariados y por cuenta propia) que la industria y los diferentes tipos de servicios, aspecto inquietante, ya que las actividades de la construcción, por lo general, se caracterizan por absorber proporciones reducidas de trabajadores y brindar poca o nula estabilidad laboral y seguridad social. Empero, se requieren estudios adicionales para verificar si las transformaciones que ha experimentado el sector de la construcción en años recientes, debido a la expansión de las grandes empresas constructoras, nos permiten explicar las ventajas de los trabajadores en este sector de actividad frente a los de las ramas industriales. Encontramos, asimismo, que la agricultura presenta aún más desventajas que la industria.

En cuanto a las diferencias entre los grupos ocupacionales, nos ha llamado la atención la precariedad de la situación laboral de los vendedores; ellos están expuestos en mayor medida a condiciones críticas de ocupación que los trabajadores manuales calificados, situación que se acentúa en el caso de la población femenina juvenil y total. La cifra de condiciones críticas para el conjunto de la población ocupada juvenil que desempeña actividades de venta asciende a 42 por ciento, y en la población ocupada total es de 36.3 por ciento (datos de la ENE, 2004). También nos ha sorprendido que no haya evidencia de que las actividades administrativas realizadas por los jóvenes (hombres y mujeres) presenten diferencias significativas frente a las actividades manuales calificadas. En el caso del total de la población ocupada femenina, estas actividades sí presentan una ventaja relativa frente a las actividades manuales calificadas. El deterioro de la ocupación de vendedores en la población ocupada total y juvenil y de las actividades administrativas en la población ocu-

pada juvenil y total masculina nos lleva a la necesidad de repensar la diferenciación entre actividades no manuales y manuales generalmente utilizada en los análisis de los mercados de trabajo.

Acerca de los factores socioespaciales: la importancia de las desigualdades regionales

Confirmamos una vez más que los mercados de trabajo en México presentan acentuadas diferencias regionales, la población ocupada total y la juvenil (masculina y femenina) enfrentan una situación laboral más precaria en el sur y el sureste del país. En las regiones Sur-Pacífico y Golfo, que presentan los más bajos niveles de desarrollo en el país, las tasas de condiciones críticas de ocupación de la población ocupada juvenil asciende a 60.9 y 45.0 por ciento respectivamente (datos de la ENE, 2004). En efecto, las regiones del norte y oeste del país ofrecen mejores condiciones de trabajo tanto para la población ocupada total como para los jóvenes ocupados. La situación de mayor precariedad de los jóvenes frente al total de ocupados se hace aún más acentuada en las regiones más pobres del país.

En otro trabajo ilustramos cómo las regiones del norte conforman contextos sociodemográficos y socioeconómicos que contrastan en forma marcada con las regiones del sur y sureste del país (Alba *et al.*, 2006). Algunos de los estados del norte constituyen polos de atracción de inmigrantes, cuentan con un elevado crecimiento de la población, exhiben altos niveles de participación (masculina y femenina) y tienen una mano de obra con altos niveles de escolaridad. Estos aspectos —aunados a un mayor crecimiento económico— han propiciado que la mano de obra disponible (excepción hecha del grupo de 12 a 14 años de edad) se incorpore en actividades con un mayor estándar relativo de calidad. Se trata de empleos con menores condiciones críticas de ocupación pero que, en muchos casos, todavía carecen de estabilidad y acceso a prestaciones sociales.

En contraste, la región Sur-Pacífico (Oaxaca y Chiapas) y la región del Golfo (Veracruz) son áreas de expulsión de población y presentan tasas de crecimiento de la población (total y activa) inferiores al promedio nacional. A pesar de la emigración y del menor crecimiento poblacional, las tasas de participación económica de la población son inferiores al total nacional. Se trata de contextos en los cuales la falta de inversiones y el bajo crecimiento del producto interno bruto dificultan la creación de empleos con estándares mínimos de calidad, suficientes para retener y ocupar en condiciones no críticas la mano de obra disponible, en especial a la población joven (Alba *et al.*, 2006).

Estos resultados, aunados a la importancia del tamaño de la empresa, a las ramas de actividad y a las ocupaciones, muestran la importancia de tener en cuenta en la explicación de la precariedad del trabajo y la estructura de oportunidades laborales disponibles. Los análisis estadísticos realizados dejan ver que las diferencias entre los contextos sociolaborales y socioespaciales se mantienen incluso cuando controlamos los rasgos individuales y familiares de los trabajadores. Este aspecto que tiene una gran relevancia para la elaboración de políticas y programas orientados a crear empleos de mayor calidad. La importancia que asumen los factores macroestructurales en la explicación de la precariedad del trabajo juvenil y del total de ocupados, vinculados con la naturaleza de los mercados de trabajo y las desigualdades regionales, pone en evidencia la necesidad de políticas laborales que se encuentren integradas con las políticas macro y microeconómicas.

Los programas orientados hacia la capacitación y educación de los jóvenes son necesarios, pero no suficientes, para la obtención de trabajos de calidad. Además de las inversiones en capital humano se requieren transformaciones estructurales que permitan disminuir las desigualdades regionales, mejorar la distribución del ingreso, reducir la pobreza, y promover el desarrollo local. Tal como destaca la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las políticas laborales deberían, además de incluir programas de calificación, capacitación, entrenamiento y formación laboral, estar orientadas hacia la adecuación de la legislación nacional a las normas internacionales para proteger los derechos laborales de los trabajadores; garantizar la negociación colectiva de las condiciones en el trabajo, de los niveles salariales y aumento de la productividad y distribución de sus beneficios; así como ampliar la cobertura de la protección social.

Referencias bibliográficas

- Alba, Francisco, Israel Banegas, Silvia Giorguli y Orlandina de Oliveira (2006), "El 'bono demográfico' en los programas de las políticas públicas de México (2000-2006): un análisis introductorio", en, *La situación demográfica de México 2006*, México, CONAPO, p. 107-129.
- ENE 2004, (*Encuesta Nacional de Empleo 2004*) (2004), México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.
- Oliveira, Orlandina de (2006), "Jóvenes y precariedad laboral en México", *Papeles de Población*, núm. 49, julio-septiembre, p. 37-73.
- Oliveira, Orlandina de (2007), "El trabajo juvenil en México a principios del siglo XXI, en preparación.

Jóvenes y educación

Carla Pederzini Villarreal
Universidad Iberoamericana

El propósito de este documento es analizar de forma sucinta el tema de la educación de los jóvenes en México a la luz del aprovechamiento del bono demográfico y tomando como punto de partida el *Programa Nacional de Población*. En la primera parte del documento analizo los puntos relativos a la educación que se tocan en el programa y los avances que se mencionan en el informe final para cada una de las líneas estratégicas. En la segunda parte se analizan algunos hallazgos en la bibliografía con respecto a las desigualdades educativas, con énfasis en los principales problemas que enfrenta el sistema educativo. La tercera sección enumera algunos hallazgos relacionados con el desempeño reciente del mercado laboral, en especial en cuanto al nivel de escolaridad de la población. Finalmente, la cuarta sección aborda el tema del bono demográfico y de que cómo la problemática mencionada puede incidir sobre el mismo. Finalmente se presentan algunas conclusiones generales.

1) ¿Cómo se considera a la educación dentro del *Programa Nacional de Población*?

En el documento se reconoce que “la educación juega un papel central y decisivo en todo esfuerzo dirigido a ampliar las capacidades de las personas y mejorar su calidad de vida. Por consiguiente, la inversión en educación es una de las condiciones más relevantes para el logro de una sociedad más equitativa, la cual, desde el punto de vista de la política de población, favorece el acceso a la información adecuada y la ruptura de atavismos”.

Dentro de las líneas estratégicas del Programa Nacional de Población la promoción de la educación es parte de algunas de las líneas estratégicas

Dentro de la línea estratégica 1, que contempla el reforzamiento de la articulación de los programas de población con las estrategias más amplias de desarrollo social y humano y de superación de la pobreza, la educación se considera uno de los indicadores más importantes para la determinación del desarrollo social y un elemento esencial para la superación de la pobreza. En el informe se mencionan los siguientes logros:

- a) De 1997 a 2003 se logró que en las zonas rurales 64 por ciento más de niños y jóvenes completara al menos cinco grados escolares y en las zonas urbanas incrementaran un año más su escolaridad.
- b) “Durante este sexenio el gasto nacional en educación se incrementó en términos reales a una tasa media anual de 3.9 por ciento, representando en 2006 el 7.1 por ciento del

PIB, es decir, siete décimas de punto porcentual por arriba de la proporción registrada en 2000".

Dentro de la línea estratégica 2, que contempla la atención de los rezagos sociodemográficos que afectan a los pueblos indígenas, se mencionan los cambios en la matrícula preescolar indígena como parte de los logros. "Se pasó de 292 031 niños en el ciclo escolar 2000-2001 a 372 655 en la estimación para el ciclo 2006-2007". También se menciona la implementación del servicio de primaria indígena, que permitió disminuir la brecha de rezago con respecto a los indicadores de la primaria con servicio general, y cambios en la eficiencia terminal, que pasó de 72.1 a 86.2 por ciento en 2005-2006.

La línea estratégica 4 busca aprovechar las oportunidades que brinda el bono demográfico e incluye el fortalecimiento de los programas de inversión en capital humano y la ampliación de los programas de capacitación dentro de las acciones emblemáticas. Se contemplan dentro de esta línea apoyos al ingreso de los trabajadores, el fortalecimiento de programas de capacitación e inversión en capital humano y la implementación de programas de empleo.

2) Desigualdades educativas

Durante las últimas cuatro décadas, en México ha crecido el promedio de años de escolaridad de la población. Se redujo el porcentaje de personas que no tienen escolaridad de 17 por ciento en los hombres y 20 por ciento en las mujeres a 1.5 y 1.8 por ciento, respectivamente. Las diferencias que se observan entre las generaciones son abismales.

El porcentaje de población con educación superior a la primaria pasó de niveles cercanos al 20 por ciento en 1970 a un porcentaje ligeramente mayor a 80 por ciento en el año 2002. A pesar de estos avances, que se relacionan fundamentalmente con la mayor cobertura educativa, subsisten algunos problemas importantes en cuanto al acceso: el 20 por ciento de las mujeres y el 18 por ciento de los hombres entre 15 y 19 años tienen un nivel educativo de primaria o menor (Pederzini, 2007).

Por otro lado, queda claro que las mujeres siguen estando en una situación de desventaja en el acceso a la educación superior a la primaria. Aunque la brecha se ha venido acortando a lo largo del tiempo no parece haberse dado un crecimiento mayor en el acceso de las mujeres a la educación en el período que va de 1995 a 2002. Se ha encontrado una desventaja femenina en términos de la asistencia escolar que, sin embargo, no se observa cuando analizamos el rezago. En general, los varones presentan tasas de rezago más altas con mayores diferencias en las localidades más rurales (Pederzini, 2007).

Mientras que el porcentaje de población escolar que pertenece a hogares monoparentales ha ido aumentando en los años recientes, la pertenencia a un hogar monoparental incide de manera negativa en el desempeño escolar de la población.

Asimismo, se encuentran fuertes asimetrías en los logros educativos de la población en edad escolar cuando tomamos en cuenta la localidad de residencia. A los 19 años en promedio, la población rural cuenta con dos años menos de escolaridad que la población urbana (8 frente a 10 años de escolaridad) (Pederzini, 2007a)

Finalmente, se observan grandes diferencias tanto en la asistencia escolar como en el promedio de años de escolaridad cuando comparamos a la población joven que pertenece a hogares con diferentes niveles de ingreso *per capita*. El promedio de años de escolaridad

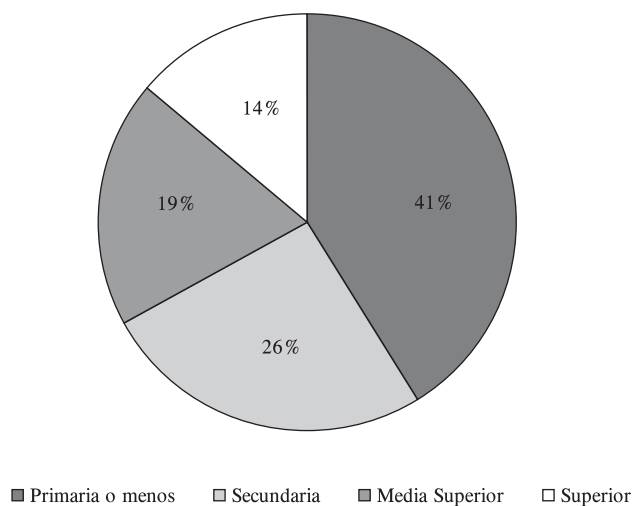
para la población de 15 a 19 años en el primer decil es de 7.57 mientras que en el décimo es de 10.88. La desigualdad en el ingreso que se observa en México se traduce en niveles de escolaridad también altamente desiguales.

Otro problema que se observa en el sistema educativo es que la eficiencia terminal de la educación básica, en su conjunto, enfrenta severas insuficiencias ya que sólo 26 alumnos de cada cien que entran al primer grado logran concluir en el tiempo reglamentario la secundaria, que ya es parte de la educación obligatoria (Muñoz Izquierdo y Silva, 2007).

En cuanto al aprovechamiento escolar, se observan ligeras mejorías en el nivel de primaria, mientras que en secundaria los estudiantes enfrentan problemas en el área de lectura y matemáticas, así como en la solución de problemas. Además, las escuelas que operan en los contextos más pobres son las que obtienen los resultados más desalentadores, lo cual refuerza la inequidad del sistema educativo (Muñoz Izquierdo y Silva, 2007).

Como se puede ver en la gráfica, a pesar de los avances que se han mencionado en el acceso al sistema educativo, la mayor parte de la población adulta mexicana se sigue concentrando en niveles educativos muy bajos. Además, la situación de profunda desigualdad educativa tiende a perpetuarse mientras que no existan mecanismos que permitan el acceso de la población en situación de pobreza a la educación de calidad.

Composición de la población de 15 y más por nivel educativo, 2005



Fuente: *Conteo de Población y Vivienda 2005*, INEGI

3) Educación y mercado laboral

Algunos estudiosos del tema laboral en México han establecido que la liberación comercial redujo los precios de algunos bienes que eran intensivos en mano de obra no calificada y, por lo tanto, también redujo los precios de insumos que se utilizan para su producción. Esta es una de las fuerzas que explican la disminución de los salarios de los trabajadores menos

calificados. Por otro lado, el cambio tecnológico disminuye la demanda de trabajo poco calificado y aumenta la de trabajo calificado (Meza, 2007). También se habla de que el crecimiento de los salarios en México ha sido mucho más fuerte en las regiones que cuentan con mayores niveles de inversión extranjera, mayores niveles de exposición al comercio internacional y niveles más altos de migración a Estados Unidos. Los trabajadores que se han beneficiado más de la economía globalizada son aquellos que cuentan con niveles relativamente altos de escolaridad y/o capacitación y que se ubican en las regiones que tienen mejor acceso a los mercados internacionales (Hanson, 2003). El incremento en la desigualdad salarial reduce los ingresos de la mayor parte de la población mexicana.

4) ¿Por qué la educación es esencial para el aprovechamiento del bono demográfico?

El concepto de primer bono demográfico se refiere a un período caracterizado por una estructura demográfica que concentra una elevada proporción de la población en las edades laboralmente activas. Suponiendo un nivel de producto por trabajador, ciertas tasas de participación laboral y tasas de desempleo, un incremento en la participación de la población en edad de trabajar llevará a un incremento en el producto *per capita* (Mason, 2005).

Sin embargo, la presencia de una situación de bono demográfico significa necesariamente que un número elevado de personas jóvenes se están incorporando al mercado de trabajo y que, por lo tanto, la economía tiene capacidad para absorber a estos nuevos trabajadores. Para que se cumpla el supuesto de una tasa de participación laboral constante, tendría que tener lugar la incorporación de los jóvenes al mercado laboral, sin que se modificaran las tasas de participación laboral, el nivel de desempleo o la productividad. Para que esto sucediera sería necesario que el crecimiento de la economía permitiera la incorporación al mercado laboral de la población joven sin que se modificara la tasa de desempleo, o de participación laboral o la productividad. En México esto no ha sucedido. La imposibilidad de que los jóvenes tengan acceso al mercado de trabajo ha aumentado la oferta laboral y ha obligado a que muchos de ellos se inserten en él en actividades informales, en las que la productividad es mucho más baja de la que se observa en sectores formales, reduciendo de esta manera los beneficios potenciales del bono demográfico.

La ventaja que brinda el bono demográfico proviene de la diferencia que existe entre lo que producen y lo que consumen las personas en edades laborales. La educación eleva la productividad de las personas y, por lo tanto, lleva a la maximización de esta diferencia. Sin embargo, este potencial se realiza en el mercado de trabajo y únicamente las condiciones del mismo pueden determinar hasta qué punto sucede esto.

Como señalan algunos autores, la apertura comercial de México ha llevado al aumento de las desigualdades salariales en el mercado laboral. A pesar de los incrementos que se ha observado recientemente en los niveles de escolaridad de la población mexicana, la mayor parte de la PEA en México aun cuenta con niveles de escolaridad muy bajos. Las tendencias recientes del mercado laboral han disminuido los niveles salariales de este sector mayoritario de la población y, por lo tanto, han reducido el beneficio potencial que se podría obtener de la estructura por edad que presenta actualmente la población mexicana, es decir, no hemos aprovechado el bono demográfico.

5) Implicaciones de política

El panorama educativo que hemos analizado deja claro que la política social no debe fomentar únicamente la oferta educativa sino la calidad de la educación formal. Tener una fuerza de trabajo educada no solamente mejora los ingresos y la calidad del trabajo a que pueden acceder los trabajadores, sino que también puede fomentar la innovación tecnológica, mejorando la competitividad internacional de la economía mexicana y aumentando las posibilidades de crecimiento económico. De esta manera se generaría un círculo virtuoso.

También se debe impulsar la oferta de educación técnica, que requiere un período más corto de inversión, lo que permitiría una inserción laboral más redituable para la mayoría de los mexicanos.

Se debe seguir fomentando la implementación de esquemas de entrenamiento o de capacitación laboral que puedan ser impartidos dentro de las propias plazas de trabajo y que permitan que la población continúe en la fuerza laboral, aun cuando existan cambios tecnológicos.

Finalmente, la oferta educativa debe estar en sintonía con las condiciones económicas de las regiones en las que se imparte. Los programas de educación técnica y tecnológica deben basarse en el tipo de actividades económicas que se dan en la región, permitiendo de esta manera una mejor inserción laboral y también incrementando la motivación de la población joven para realizar este tipo de estudios.

Bibliografía

- Hanson, Gordon, (2003), "What has Happened to Wages in Mexico since NAFTA? Implications for Hemisphere Free Trade" NBER Working Paper 9563.
- Mason, Andrew, (2005), *Demographic Transition and Demographic Dividends in Developed and Developing Countries*. Documento presentado en la Reunión de Expertos en sobre Implicaciones Sociales y Económicas del cambio en la estructura por edad de la población, llevada a cabo en la Ciudad de México, 31 agosto-2 septiembre.
- Meza Liliana, (2007), Política laboral en el México Globalizado, en Cotler, P. (editor), *Políticas públicas para un crecimiento incluyente*, Universidad Iberoamericana, México.
- Muñoz Izquierdo, C. y M. Silva, (2007), Políticas para mejorar la calidad de la educación básica en México, en Cotler, P. (ed.), *Políticas públicas para un crecimiento incluyente*, Universidad Iberoamericana, México.
- Pederzini, Carla, (2007a), Informe SITEAL-México, *Las tendencias en las desigualdades educativas y geográficas*, Capítulo sobre Familias, (en prensa).
- Pederzini, Carla, (2007b), *Familia y escolaridad de hombres y mujeres en México: una nueva visita al tema desde la ENNVIH-1*, Documento de trabajo, IIDSES, Universidad Iberoamericana (en prensa).

Relatoría

Fortino Vela Peón
Universidad Autónoma Metropolitana

Los temas que se abordaron en esta mesa giraron en torno a las consecuencias del cambio en la estructura por edad, específicamente en lo relacionado con el llamado bono demográfico y la población joven.

Las ponencias presentadas dieron inicio con la participación de Francisco Alba, quien se refirió a la población en edad laboral, cuya evolución hace necesaria, desde su punto de vista, una amplia y seria reflexión sobre los retos y las oportunidades que se enfrentaran con el cambio en la estructura por edad, particularmente en lo relativo a la integración de las variables de población en la planeación del desarrollo. Bajo su consideración, existen más retos que oportunidades, y el principal reto se sintetiza en la utilización productiva que haga el país de sus poblaciones maduras con la creación de empleo y la generación de crecimiento económico. Señaló la importancia de considerar políticas bien diseñadas que consideren las desiguales regionales y los bajos niveles de calificación de la fuerza de trabajo. Apuntó lo ingenuo y poco afortunado del uso del término “bono demográfico”, al menos en la manera en que se ha hecho hasta ahora, y la inadecuada lectura que en el pasado se le otorgó a la importancia que tiene el capital humano para el desarrollo, razón por la que conminó a la elaboración de políticas que retomen este punto.

A continuación, Octavio Mojarro se enfocó en la relación entre el bono demográfico y el crecimiento económico. Al respecto, señaló que se ha aprovechado muy poco los dividendos demográficos (el primero y el segundo), por lo que el tiempo para explotar las potencialidades que esta situación demográfica ofrece al desarrollo económico se reduce, y de no asegurarse políticas económicas y laborales que den por resultado un crecimiento alto y sostenido, por un largo tiempo, la oportunidad terminará por desperdiciarse, transformándose incluso en una verdadera pesadilla social. Durante su presentación propuso un conjunto de lineamientos de políticas de acompañamiento que pudieran ofrecer un mayor aprovechamiento de los dividendos demográficos, dentro de las cuales se hizo alusión al ámbito macroeconómico, el fiscal y laboral, enfatizando el papel de ahorro, la inversión productiva y la distribución de los recursos federales a las entidades federativas, ya que potencialmente también puedan incidir en la generación de empleos. Apuntó que bajo el actual esquema de generación de empleos es imperativo el diseño e instrumentación de esquemas de protección social sostenibles a largo plazo, donde se fortalezca la capacidad de coordinación del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Mencionó también la importancia de políticas educativas como eje de la modernización productiva y reiteró que en la explotación de los dividendos demográficos resulta crucial responder a varios de los

problemas del envejecimiento de la población, ya que de no ser así el país del mañana sería más viejo, más pobre y desigual.

Posteriormente, Orlandina de Oliveira se refirió a los jóvenes y la precariedad laboral, anotando que no basta con la existencia de la disponibilidad de población si no hay opciones de empleos de calidad que absorban a las generaciones jóvenes. Señaló lo contradictorio que ha resultado la actual política de empleo, misma que se ha enfocado en la generación de puestos de trabajo a través de la creación de microestablecimientos, los cuales están asociados a las peores condiciones de trabajo. Sustentada en el análisis de los datos de la *Encuesta Nacional de Empleo 2004*, en su presentación comparó a los trabajadores asalariados con los de cuenta propia, utilizando como indicador a la tasa de condiciones críticas de ocupación del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Con base en los resultados presentados, apuntó la heterogeneidad en las condiciones de inserción laboral de los jóvenes, dependiendo de la región, el sector económico, la posición en el trabajo, su género y nivel educativo, destacando la polarización en las condiciones de ocupación tanto de hombres y mujeres jóvenes. También señaló la insuficiencia de las políticas de empleo orientadas hacia la capacitación y generación de empleo si no van acompañadas por una política de desarrollo regional que consolide esta estrategia. Finalmente, llamó la atención a que las marcadas inequidades dan visibilidad a la fragmentación, la fragilidad e incertidumbre a las que están expuestos los jóvenes asalariados en el país.

Por su parte, la presentación de Carla Pederzini giró entorno al tema de la educación de los jóvenes a la luz del aprovechamiento del bono demográfico. En su intervención contempló los puntos relativos a la educación que se tocan en el *Programa Nacional de Población*, hasta ahora vigente, donde destacó avances importantes en lo relativo al incremento en la escolaridad, así como en el aumento del gasto nacional en educación como proporción del Producto Interno Bruto. No obstante, señaló la existencia de profundas desigualdades educativas que se presentan entre generaciones —los jóvenes son quienes observan niveles educativos más altos—, sobre el acceso a la educación —las mujeres siguen estando en desventaja en los niveles de educación más allá de la primaria—, en el promedio de años de escolaridad —según su lugar de residencia—, y por tipo de hogar —la pertenencia a un hogar monoparental incide de manera negativa en el desempeño escolar de la población, desigualdades, que en su opinión, podrían perpetuarse ante la ausencia de mecanismos que aseguren el acceso de la población en condiciones de pobreza a la educación de calidad. En la revisión de la relación entre educación y mercado laboral, señaló el efecto en la caída en los salarios como consecuencia de la liberalización comercial —que hace a los bienes intensivos en mano de obra más baratos—, el cambio tecnológico ahorrador en trabajo y la desigualdad en el flujo de inversión extranjera directa por regiones del país. En lo que toca al bono demográfico, indicó que su cabal aprovechamiento requiere que la economía tenga la capacidad de generar empleo, eleve tanto la calidad como la cantidad de la educación, se continúe realizando inversiones en capital humano y se impulse la oferta de educación técnica, considerando el tipo de actividades económicas que presentan los mercados laborales a nivel regional.

Para finalizar las actividades de la mesa, el panel de especialistas y el auditorio emitieron diversos comentarios en torno a la existencia o no de un "bono demográfico" para México, la importancia en este momento de las inversiones en capital humano, la necesidad no solo de empleos sino de empleos de calidad, así como sobre la necesidad de continuar analizando el tema de las consecuencias del cambio en la estructura por edad.