
EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO Y LA POLÍTICA MONETARIA: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

LEOPOLDO SOLÍS

ANTECEDENTES

DESDE HACE MUCHOS AÑOS ME ha interesado el estudio del sistema financiero y su relación con otros sectores clave de la economía. De hecho, una de las primeras investigaciones que realicé profesionalmente como economista, versó sobre la evolución del sistema financiero mexicano. Este trabajo comienza por describir las características más importantes del sistema durante el periodo posrevolucionario, aunque se ocupa principalmente del desarrollo institucional y de las políticas monetaria y financiera a partir de 1940. El estudio abarca hasta mediados de los sesenta, cuando en el país se hallaba en pleno auge el llamado desarrollo estabilizador.¹

Era aquél un momento natural de reflexión sobre la contribución del sistema financiero al desarrollo económico de México, pues habían transcurrido más de tres décadas de crecimiento sostenido de la actividad económica y desde la segunda mitad de los cincuenta, se había logrado reducir sustancialmente el ritmo de inflación, sin menoscabo del crecimiento. El incremento anual promedio del PIB fue de 6% en

¹ El estudio fue realizado con Dwight S. Brothers y se publicó en 1966 con el título *Mexican financial development*, por la University of Texas Press. La versión en español fue publicada por el CEMLA en 1968.

1940-1955 y de 6.6% en 1956-1966, sin embargo, del primer periodo al segundo, el alza promedio anual de precios (medida por el índice de precios al mayoreo) descendió de 10.8 a 2.6 por ciento.

La fase de estabilidad de precios coincidió con un desarrollo sin precedente de la actividad financiera. Al reducirse el ritmo de aumento de precios, los rendimientos pagados por las instituciones financieras sobre depósitos y otros instrumentos de ahorro se tornaron positivos en términos reales. Al mismo tiempo, la diversificación institucional (lograda desde los años treinta) y las características de liquidez y rendimiento que mantuvieron por muchos años los instrumentos financieros, estimularon eficazmente la canalización del ahorro hacia el sistema financiero. Así tomando la relación entre pasivos bancarios, constituidos por instrumentos de ahorro en poder del público, y Producto Interno Bruto (PIB) como coeficiente de *profundización financiera* (para usar la terminología de Edward Shaw), se avanzó de .24 en 1955 a .46 en 1970.

También en la década de los sesenta, aparecieron investigaciones de índole económica que por vez primera reconocían, dentro de un marco teórico congruente, la importancia del sistema financiero en los procesos macroeconómicos. Destacan, desde luego, los estudios de Gurley y Shaw, los cuales influyeron decisivamente en el pensamiento económico de esos años y constituyeron la base de los trabajos sobre liberalización financiera y desarrollo económico que aparecieron durante la década siguiente. Quizá la contribución más importante de estos autores haya sido el haber situado a la teoría monetaria dentro de un esquema más general de teoría de las finanzas. Ello permitió una mejor apreciación del importante papel que puede desempeñar la intermediación financiera en el desarrollo de una economía en expansión.

Esta concepción del papel del dinero implica que los mercados de capital operan de manera eficiente sólo si el sistema monetario está plenamente integrado al proceso de intermediación financiera entre ahorradores e inversionistas. La visión keynesiana y neoclásica, en el sentido de que el dinero constituye un sustituto de los activos físicos, es decir, un activo que compite con la inversión, fue modificada por una concepción que ve a dicho instrumento como complementario. Esto es, en la medida en que el dinero constituye un elemento importante de intermediación, entre mayor sea la captación de depósitos por el sistema bancario, mayores serán las oportunidades de financiar los proyectos de inversión de los sectores público y privado. Este punto, que parece bastante claro en el marco institucional de un país como México, donde el sistema bancario cons-

tituye la mayor fuente de financiamiento a empresas (aparte de las utilidades retenidas), no lo era tanto en países con un mercado de capitales más desarrollado.

Los planteamientos teóricos de Gurley y Shaw que, como señalaba, sirvieron de fundamento a diversos estudios sobre liberalización financiera y su posible contribución al desarrollo económico, tuvieron gran impacto en la década de los setenta. Para entonces, se empezó a hacer hincapié en el hecho de que los mercados financieros se encuentran normalmente *reprimidos* en los países en desarrollo. Ante la dificultad de conseguir créditos a través del sistema financiero, los agentes económicos dependen de sus propios recursos para realizar proyectos de inversión, con la consecuente pérdida de eficiencia y bienestar.

Ante una situación de mercados *reprimidos*, como la ya mencionada, una política indicada es promover el desarrollo de la intermediación financiera, liberalizando las tasas de interés que perciben los ahorradores y estimulando la canalización de ahorro a través del sistema financiero. A su vez, la mayor intermediación permitiría una asignación más eficiente de los recursos de inversión, toda vez que la tasa de interés real reflejaría el costo de oportunidad de estos fondos.

Los mencionados esquemas de liberalización financiera se aplicaron de manera entusiasta en algunos países de América Latina, especialmente los del llamado *Cono Sur*. Parecían a todas luces una forma atractiva y poco costosa de promover el desarrollo económico. Sin embargo, sus resultados fueron, en general, poco satisfactorios. Algunos países, en periodos muy breves, pasaron de regímenes en que operaban controles cambiarios y mecanismos complejos de regulación financiera a sistemas de liberalización completa. También instrumentaron políticas de apertura comercial, en algunos casos muy drásticas, cuya oportunidad no coincidía necesariamente con la apertura financiera.

Por otra parte, en los esquemas de liberalización, no siempre se logró una combinación adecuada de políticas monetaria, cambiaria, fiscal y comercial congruentes. En justicia, sin embargo, debo apuntar que, a mi juicio, las experiencias desastrosas de los países del Cono Sur obedecen más a la aplicación incorrecta de los esquemas de apertura financiera que a fallas conceptuales de la teoría. De hecho, mucho antes de que los teóricos de la economía hubiesen ponderado el aporte de la intermediación financiera al desarrollo económico, en nuestro país se habían logrado progresos muy considerables en la formación y consolidación del sistema financiero. A continuación haré una breve reseña de tales avances.

DESARROLLO INSTITUCIONAL

Es necesario situarse de nuevo en la segunda mitad de la década de los sesenta y, con la perspectiva que da el tiempo, hacer la siguiente reflexión: ¿cuáles han sido las características más notables del desarrollo institucional del sistema financiero mexicano?

Quizá el aspecto que más llama la atención es la rapidez con que el país evolucionó de un sistema financiero incipiente y primitivo a uno moderno y sofisticado. Esta transición se consumó en unas cuantas décadas. Por ejemplo, considérese que durante la Revolución, aún el rudimentario sistema financiero heredado del porfiriato fue desmantelado casi en su totalidad.

Con la fundación del Banco de México, en 1925, se dio un paso de suma importancia para la formación de un sistema financiero moderno. En contraposición con la experiencia de la mayoría de las naciones occidentales industrializadas, en las que el banco central surgió para coordinar un sistema monetario ya establecido, en nuestro país esa institución fue una de las primeras que constituyeron el sistema. De hecho, la función de las autoridades monetarias sería no sólo coordinar y controlar el sector financiero a través del banco central, sino también, participar en la formación misma del marco institucional financiero. La historia financiera de México es muy reciente y el periodo formativo de los años treinta y cuarenta reviste particular importancia.

El Banco de México afrontó dos problemas difíciles al iniciar sus operaciones como banco central. El primero era la desconfianza del público hacia los procesos financieros en general, debido a las experiencias del periodo revolucionario, y el segundo, la falta de instituciones y mercados financieros, factor que causó serias dificultades durante los primeros años de vida del Banco. Recordemos, por ejemplo, que hasta principios de los años treinta no se había generalizado la circulación de billetes, y que a fines de esa década el banco central no había logrado aún el control efectivo sobre la regulación del sistema bancario. Fue también en esos años que se constituyeron los principales bancos de desarrollo del país, como la Nacional Financiera, el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas.

Ante la carencia de mercados financieros importantes, en los que la autoridad monetaria pudiera intervenir para modificar la posición de liquidez del público y de los bancos, se diseñaron métodos particulares de control monetario. Asimismo, la instauración de los ban-

cos de desarrollo apuntaló la capacidad de las autoridades monetarias para regular el volumen y la asignación del crédito. Estas instituciones facilitaron la afluencia de recursos a sectores de la economía que, debido a diversas condiciones del mercado, regulaciones legislativas y otros factores, no eran atendidos debidamente por instituciones financieras privadas.

Desde luego, el establecimiento de los distintos bancos de desarrollo no obedeció a una estrategia de planeación financiera definida. Dichas instituciones se fueron creando conforme se determinaban prioridades de fomento sectorial y en la medida en que los limitados recursos públicos lo permitían. Este desarrollo institucional, pragmático y aparentemente desordenado, resultó, sin embargo, en un sistema relativamente bien organizado y coherente, que desempeñó un papel de importancia en el fomento de actividades agrícolas, industriales y comerciales, sobre todo a partir de los años cuarenta.

En gran medida, los bancos nacionales de desarrollo sirvieron de modelo a las *sociedades financieras* privadas, establecidas al final de los años treinta, como bancos de desarrollo, y dedicadas a promover la organización y expansión de compañías industriales; a suscribir y vender acciones y obligaciones de diversas clases, emitidas por empresas industriales y comerciales, a procurar financiamiento a largo plazo para capital de giro e inversión de las industrias manufactureras, y a recibir fondos del público a plazos no inferiores a seis meses.

No obstante lo anterior, muchas de las operaciones de crédito llevadas a cabo por estas instituciones eran en la práctica, virtualmente indistinguibles de las realizadas por los bancos comerciales. De hecho, una parte considerable de los fondos canalizados a través de las sociedades financieras, se dedicaba a créditos al consumo y al financiamiento de corto plazo. Sin embargo, las sociedades financieras constituyeron en su momento, una innovación institucional que fue imitada por muchos países, sobre todo de América Latina.

Como se sabe, en la mayoría de los países en desarrollo las empresas enfrentan serias dificultades para encontrar fuentes de financiamiento a largo plazo. La falta de mercados de valores primarios provoca que el financiamiento directo esté al alcance sólo de algunas empresas —normalmente las mayores—, de tal suerte que, con frecuencia, los bancos comerciales son la única fuente de crédito accesible, pero éstos se dedican, sobre todo, a otorgar créditos a corto plazo. Es frecuente que se prohíba o limite la inclusión de acciones en sus carteras. Es por eso que se consideró a las sociedades financieras mexicanas como innovación importante en el campo de la intermediación financiera.

En forma paralela al desarrollo institucional, se crearon instrumentos de captación de ahorro del público. Aunque se hicieron intentos esporádicos por diseñar instrumentos o bonos a largo plazo, lo cierto es que, desde sus etapas de formación, las obligaciones del sistema financiero mexicano se caracterizaron por un muy alto grado de liquidez.

Con la intención de incrementar el flujo de ahorro canalizado a través del sistema financiero, se garantizó incondicionalmente a través del Banco Central y otras instituciones nacionales de crédito la emisión de obligaciones de instituciones financieras, lo cual significó de hecho, que cualquier obligación emitida por las instituciones financieras pudiera ser redimida a la vista, a su valor nominal, sin estar sujeta a sanción o descuento, independientemente del plazo teórico al cual hubiera sido emitida. En otras palabras, los bien conocidos bonos hipotecarios y financieros eran instrumentos totalmente líquidos. Y suponían además, un rendimiento bastante atractivo. El procedimiento para asegurar estas dos facultades cumplió con un fin histórico importante.

Es cierto que durante los años de inestabilidad en precios y en tipo de cambio, los activos financieros debían ser lo bastante atractivos para que el público los adquiriera, pero la permanencia de la práctica en ese sentido durante la segunda mitad de los años cincuenta y la década del sesenta tuvo algunas consecuencias adversas. Quizá una de las más serias fue inhibir el desarrollo del mercado de valores. Para los emisores de deuda directa —las empresas—, resultaba particularmente difícil competir con obligaciones bancarias y financieras que carecían virtualmente de riesgo y que ofrecían elevado rendimiento.

Por lo anterior, y debido, también, a disposiciones fiscales que redundaban en contra del financiamiento directo a través de la emisión de acciones, las fuentes de financiamiento a empresas se redujeron al crédito bancario y a las utilidades retenidas. Las empresas, por consiguiente, debieron limitarse al crédito bancario que otorgaban sociedades financieras, las que, así, se convirtieron en las únicas instituciones realmente importantes dentro del mercado de capitales.

Junto a las limitaciones financieras que afrontaban las empresas debido a la ausencia de un mercado accionario importante, se presentaron otros factores institucionales relacionados con el efecto de la estructura de tasas de interés sobre las finanzas gubernamentales, así como con algunos aspectos importantes de organización industrial. Éstos fueron plasmados, en alguna medida, por el *efecto liquidez* del sistema financiero y por los sesgos fiscales y tributarios mencionados.

Por un lado, resultaba prácticamente imposible distinguir entre el mercado de dinero de corto plazo y lo que debía haber sido un mercado de capital de largo plazo. De hecho, no existía distinción entre el costo del crédito a corto plazo y el del financiamiento a largo plazo. En consecuencia, no era posible desarrollar un mercado público para valores que como los Certificados de la Tesorería, permitieran a las autoridades realizar operaciones de mercado abierto.

Por otra parte, ante la posibilidad de obtener cantidades crecientes de financiamiento a través del sistema financiero, el gobierno hizo pocos esfuerzos serios por incrementar la recaudación fiscal y hacer más eficiente el sistema tributario.

Adicionalmente, el grado en que las empresas dependían del financiamiento bancario, propició la formación de grupos financieroindustriales, que incluían empresas comerciales e industriales, bancos comerciales e hipotecarios, sociedades financieras y compañías de seguros o de bienes raíces. En las primeras etapas de su desarrollo, estos grupos obtuvieron capital de los socios fundadores y de otros accionistas gracias al desarrollo del sistema financiero durante el periodo de estabilidad, también lograron captar importantes recursos del público, a través de instituciones financieras afiliadas a ellos.

Es interesante hacer notar que algunos autores han considerado favorable el establecimiento y la operación de los grupos financieroindustriales, que sostienen que éstos significan, *de facto*, un mercado de capitales que puede ser considerado como sustituto adecuado de las instituciones financieras más desarrolladas que operan en los países industrializados. El razonamiento se basa en que el mercado de capitales realiza, principalmente, dos funciones: dirigir los recursos de los ahorradores hacia los inversionistas y asignarlos de acuerdo con sus tasas de rendimiento relativas. Quienes sostienen que los *grupos* cumplen tales funciones de forma eficiente, arguyen que los fondos de inversión son distribuidos entre las diversas empresas de cada grupo con base en criterios de rentabilidad relativa. Sin embargo, en la medida en que persistan estructuras de mercado de tipo oligopólico, las empresas pertenecientes a un *grupo* tienen claras ventajas de apalancamiento financiero, que se reflejan en los mercados de los productos finales. Por su parte, las empresas que no pertenecen a un grupo deben seguir estrategias de capitalización que dependen, en mayor medida, de financiamiento propio, y enfrentar, así, desventajas seguramente considerables. En consecuencia, es posible que, en la práctica, los grupos financieroindustriales hayan más bien preservado la segmentación del mercado de capitales, de tal modo que, aunque contribuyeran decisivamente a la consolidación institucional y al rápido

crecimiento del sistema financiero, a finales de los sesenta habían generado algunas trabas, lo mismo en la estructura que en aspectos operativos del propio sistema.

POLÍTICA MONETARIA Y FINANCIERA

No es necesario analizar en detalle la política económica que correspondió a la etapa de Desarrollo estabilizador. Basta indicar que el ingrediente esencial fue la congruencia entre las políticas monetaria, fiscal y cambiaria, factor que permitió un rápido crecimiento económico con estabilidad de precios. Debe admitirse, sin embargo, que en esa fase, la economía mundial brindó condiciones sumamente favorables. Los años cincuenta y sesenta han sido los más prósperos que el mundo haya conocido en este siglo.

Resulta más interesante, a mi juicio, examinar la estabilización de la economía posterior a la devaluación de 1954. Fue este proceso de ajuste el que abrió el camino al desarrollo estabilizador. Cabe también reflexionar en torno al final de esta etapa y el comienzo de una nueva fase inflacionaria, y proponer así, algunos elementos para el análisis de la situación actual.

La transición del periodo inflacionario de los años cuarenta y principios de los cincuenta a la etapa del desarrollo estabilizador fue rápida y uniforme. El costo del ajuste, por lo que se refiere a los efectos inflacionarios y contraccionarios que normalmente acompañan a una devaluación, fue moderado, aun si se considera que la devaluación de 1954 había sido significativa (44.4%). Ello fue posible, en buena fase gracias a que el desequilibrio interno y externo de la economía no era de gran magnitud. Incluso se logró que en un periodo breve la carga del financiamiento del déficit público —que por aquellos años representaba el 1% del PIB— se traspasara del Banco Central a otros prestamistas, particularmente instituciones financieras. Con ello, el déficit público no se monetizó tanto como en épocas anteriores.

Por otra parte, poco después de la devaluación se registró un aumento considerable en la demanda de activos financieros, que se sostuvo a lo largo de todo el periodo de estabilidad. Este factor permitió dar cabida a las necesidades de financiamiento que experimentaba el sector público y aumentar de manera significativa el volumen real de crédito destinado al sector privado.

¿Qué conclusiones se pueden desprender del análisis de esta estrategia de proceso de estabilización? Es evidente que la estabilidad de precios se alcanza sin necesidad de una brusca contracción mone-

taria. La inflación se redujo inicialmente por obra de un reajuste general de las finanzas del gobierno. Debido al aumento en la demanda de activos financieros reales, fue posible mantener baja la tasa de inflación y aumentar el flujo real de crédito bancario, evitando así que la producción cayera como suele ocurrir cuando se aplican políticas contraccionistas. Un ejemplo de ello lo experimentamos hoy.

Por otro lado, es necesario reconocer que el déficit público se mantuvo a nivel relativamente bajo durante el periodo de estabilidad, la relación déficit/PIB fue, en promedio de 2%, cifra que contrasta con la de 6.6% registrada entre 1970 y 1976 o con la de 10.2% observada entre 1977 y 1982. En 1982 el coeficiente llegó a un máximo de casi 18%, que refleja la magnitud de los desequilibrios presentes al comenzar la década de los ochenta. Pero antes de comentar la actual crisis, deseo referirme a sus orígenes, que indirectamente se remontan a las postrimerías del desarrollo estabilizador.

Si bien, las medidas de política económica aplicadas durante el desarrollo estabilizador fueron congruentes entre sí, las que se impusieron durante los años setenta no mostraron una congruencia semejante y culminaron en la peor crisis económica que el país haya vivido en los últimos cincuenta años.

Lo anterior no significa, desde luego, que el modelo de crecimiento adoptado durante el Desarrollo Estabilizador haya producido resultados enteramente satisfactorios. Uno de los aspectos, quizá más criticables de dicho esquema, es que propició la formación de un aparato industrial *estructuralmente* ineficiente, auspiciado por la aplicación indiscriminada de sistemas de protección permanente. Mientras el aparato productivo se orientaba hacia la satisfacción del mercado interno, se perdía la oportunidad de desarrollar una industria competitiva y dirigida a la exportación, apoyándose en la expansión sin precedente que observaba el comercio mundial y en la apertura comercial manifiesta en la mayoría de los países industriales. Por otra parte, la fijación arbitraria de precios de garantía, así como los problemas de inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra no ayudaron al desarrollo del sector agrícola. Esta situación desembocó en el agravamiento de dos de los problemas más importantes para el desarrollo del país: el desempleo y la distribución del ingreso.

A riesgo de incurrir en simplificación excesiva se puede afirmar que durante el desarrollo estabilizador, se aplicaron políticas de asignación de recursos —políticas de tipo microeconómico— que conformaron estructuras económicas rígidas y por lo mismo, indeseables, aunque ello se diera en un marco macroeconómico de ortodoxia financiera coherente. A partir de los años setenta, se intentó repetidamente

corregir los problemas de desempleo y mala distribución del ingreso, pero tales esfuerzos, no cristalizaron en mejores decisiones microeconómicas de asignación de recursos, y en cambio, llevaron al abandono de la ortodoxia financiera que había caracterizado a la etapa anterior. Paradójicamente, estos esfuerzos resultaron en un recrudecimiento de los problemas que se intentaba corregir. El actual desempleo revisite graves proporciones, y la caída del salario real es una manifestación de la creciente desigualdad en la distribución del ingreso.

A los problemas estructurales heredados del desarrollo estabilizador, se agregó uno de enormes proporciones: la deuda. Al respecto, basta decir que tanto en lo interno como en lo externo, la deuda es la representación más clara de la acumulación de decisiones incorrectas en materia de política económica, lo mismo en el ámbito de lo microeconómico, como en la esfera de lo macroeconómico.

En repetidas ocasiones se pretendió estimular el crecimiento mediante el incremento de gasto público, pero no se hizo un esfuerzo paralelo por aumentar los ingresos de este sector. A infructuosos intentos de reformas fiscales se sumaron políticas de ingresos públicos que significaron enormes rezagos para la adecuación de los precios de bienes y servicios producidos por empresas públicas. Como era de esperarse, esta mezcla derivó en una acumulación enorme de endeudamiento público.

Cuando el gasto excede a las posibilidades reales de los recursos propios, se hace necesario recurrir al endeudamiento. Si las deudas son contraídas por los gobiernos, se busca, por lo general, refinanciarlas más que pagarlas, aun cuando exista el riesgo de que alcancen niveles inmanejables. Ante las dificultades para aumentar los impuestos, la deuda interna, por lo común, se amortiza con recursos inflacionarios y la externa, cuando no se soslaya, se atiende con los recursos liberados de la amortización de la deuda interna. Es por eso que los ajustes económicos, como el actual, son tan penosos. En realidad, en este momento se está efectuando, por necesidad, una amortización de la excesiva deuda acumulada, que se obtiene mediante sacrificios salariales, pérdidas empresariales y una baja del poder adquisitivo general de los activos financieros y reales.

El desorden financiero y la incongruencia entre las políticas monetaria fiscal y comercial que caracterizaron a la década anterior, nos han enseñado que es necesario evitar tales errores, si queremos lograr un cambio estructural que mejore la distribución del ingreso y que propicie el crecimiento de los niveles de empleo, la eficiencia del aparato industrial y un auténtico desarrollo rural, sin afectar nuestro marco jurídico ni nuestro clima de libertades.

Inexorablemente, todo esfuerzo de organización, de cambio estructural o de redistribución, emprendido sin un previo equilibrio macroeconómico, genera un nivel inflacionario que dificulta enormemente una eficiente asignación de recursos. Un ejemplo esclarecedor es el siguiente: durante los años setenta, se realizaron reformas institucionales de enorme trascendencia para el sistema financiero; sin embargo, éstas no cristalizaron debido al desorden monetario y cambiario que se derivó de los grandes desequilibrios macroeconómicos propiciados por la política económica adoptada.

Finalmente, quisiera abundar sobre este último punto. No sería exagerado afirmar que las reformas al sistema financiero emprendidas durante la segunda mitad de los años setenta, figuran entre las más importantes de las últimas tres décadas. Recordemos la reorganización del sistema bancario en la figura de banca múltiple, la cual sirvió para simplificar el esquema de operación de la banca misma, así como de los instrumentos de control bancario. Se hizo posible, entonces, la unificación del encaje legal y la restructuración de las disposiciones que regulan la cartera de los bancos, así como la creación de un verdadero mercado de dinero mediante la introducción de los Certificados de la Tesorería de la Federación, el papel comercial y las aceptaciones bancarias, todo lo cual permitió una mayor flexibilidad a las tasas de interés y que éstas reflejaran de manera más fiel las condiciones de los mercados financieros.

Por otra parte, los ~~me~~dólares proporcionaron grados adicionales de libertad a la política monetaria, pues actuaron como mecanismo de absorción de las presiones temporales sobre el tipo de cambio.

Sin embargo, estos avances, sirvieron de poco ante los problemas ocasionados por los desajustes de las finanzas del sector público, en el marco de una política de tipo de cambio fijo con libre convertibilidad. La magnitud de los desajustes desbordó la capacidad de adaptación del sistema financiero al cambio, dentro de las condiciones de los diversos mercados internos y externos, pese a que, con las medidas antes mencionadas, los mecanismos de adaptación se habían reforzado notablemente.

Dentro de las circunstancias abiertas por la nacionalización de la banca, el sistema financiero mexicano afronta el reto de constituirse en el elemento que apoye un genuino cambio estructural, sin permitir que se violen ciertas normas básicas de congruencia financiera; como lo demuestra la experiencia reciente de nuestro país, toda estrategia que no se ajuste a tales normas es un espejismo que conduce, dolorosamente, a retrocesos sustanciales del bienestar de la población.

HACIA UN MUNDO SIN EMPLEO: MÁS ALLÁ DEL ETERNO CORTO PLAZO

VÍCTOR L. URQUIDI

*El Colegio de México**

In memoriam Redvers Opie

Al hacerme la alta distinción de invitarme a dar la primera conferencia de la serie "En Memoria del Dr. Opie", que patrocinan el Banco de México y la Cámara de Comercio Británica, deseo ante todo expresar mi agradecimiento al licenciado Miguel Mancera Aguayo, Director General del Banco, y al señor Robert Hickman, Presidente de la Cámara, por la oportunidad que se me ha ofrecido de disertar sobre algún tema de actualidad y que fuera a la vez de interés para la persona a quien se rinde homenaje, el doctor Redvers Opie, fallecido en México el mes de febrero pasado. Mas debo también señalar mi especial reconocimiento al ingeniero Eduardo J. Wygard, no sólo por su vieja amistad —que compartimos con el doctor Opie—, sino por su interés en los temas del desarrollo económico y los del corto plazo que, durante su presidencia de la Cámara de Comercio Británica los años 1981 a 1983, nos permitieron tanto a Opie como a mí participar en algunas provechosas discusiones.

Quisiera además referirme a la personalidad y a la trayectoria de Redvers Opie, pues en cierto modo tuve que ver con su primera visita a México en 1944, que fue el germen de su posterior traslado definitivo a nuestro país y de su integración a aspectos importantes de nuestra problemática económica. Los que para 1944 habíamos ya leído, en inglés, la fundamental obra de Joseph Schumpeter, *The Theory of Economic Development*,¹ sabíamos que la excelente

* Conferencia en memoria del doctor Redvers Opie patrocinada por el Banco de México y la Cámara de Comercio Británica, México, D.F., 13 de noviembre de 1984.

¹ Schumpeter, Joseph A., *The Theory of Economic Development An*

traducción del alemán, hecha en consulta con el autor, y publicada en 1934, llevaba la firma de Redvers Opie. Para los que desconocíamos la lengua original fuera de los balbuceos turísticos ordinarios, el estudio de la traducción de Opie fue fundamental; no salía aún la edición en español que más tarde publicaría el Fondo de Cultura Económica (1944) en versión de Jesús Prados Arrarte.²

Cuando llegué a Bretton Woods en julio de 1944, como miembro de la delegación mexicana, a la Conferencia Monetaria Internacional que encabezaba el Secretario de Hacienda y Crédito Público, licenciado Eduardo Suárez, descubrí en la lista provisional de delegados el nombre de Redvers Opie y me propuse trabar contacto con él. Supe entonces que era consejero financiero de la Embajada Británica en Washington y, como tal, asesor importante en las negociaciones que el Reino Unido llevaba a cabo con el gobierno norteamericano acerca de los principales asuntos financieros y económicos que se preveían para la postguerra, entre ellos el arreglo de los créditos de Préstamo y Arrendamiento (*Lend-Lease*), los saldos bloqueados en libras esterlinas y, sobre todo, la organización de un régimen monetario y financiero internacional estable para la postguerra, en el marco de intereses de lo que entonces se llamaban las Naciones Unidas, antes de existir el organismo de tal nombre, es decir, antes de la Conferencia de San Francisco. Dados mis antecedentes de estudio en una universidad británica, no me fue difícil establecer en poco tiempo buena amistad con Redvers y, de paso, conversar con él sobre las cuestiones más significativas de la conferencia. Redvers Opie, por otra parte, había participado sin interrupción en las conversaciones anglonorteamericanas y en las discusiones internas en la Tesorería británica, y se hallaba siempre en contacto con Keynes, jefe de la delegación del Reino Unido —a quien, por cierto, él llamaba “Maynard”.

Llevaba yo un encargo especial del Director General del Banco de México, don Eduardo Villaseñor: el de invitar en su nombre a algunos destacados economistas participantes en la Conferencia de Bretton Woods a visitarnos en México para dar conferencias sobre temas de la postguerra, bajo el auspicio del Banco de México. El primero de ellos, a sugerencia mía, fue el doctor Opie, quien vino por unos diez días en octubre de 1944. Recuerdo que, además de escuchar sus conferencias, se nos encargó a dos funcionarios del Banco atenderlo y llevarlo a conocer algunos lugares de interés turístico, que en este caso resultaron, inevitablemente, ser Taxco y después Acapulco.

Pocos años más tarde, en mis encuentros con Redvers en Nueva York y en Washington, donde residía habiendo ya dejado de ser funcionario de la Tesorería británica, escuché repetidamente su interés por volver a México, y así lo hizo, entablado en nuestro país lazos académicos, financieros y de negocios, y familiares. Por este motivo nunca dejé de verlo y de intercambiar con él (sin estar siempre de acuerdo) ideas y opiniones sobre la situación económica internacional, la de América Latina y en particular la de México, a la que él se dedicaría profesionalmente más tarde.

Así pues, son cuarenta años de recuerdos de amistad e intercambio profe-

Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle. Translated from the German by Redvers Opie. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1934.

² Schumpeter, Joseph A., *Teoría del desenvolvimiento económico. Una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico*. Traducción de Jesús Prados Arrarte, México, Fondo de Cultura Económica, 1944.

sional con Redvers Opie los que hace unas semanas me animaron a abordar el tema que hoy ofrezco en respuesta a la invitación que he mencionado. Pero hay más: tuve oportunidad, hace apenas dos semanas, con motivo de una reunión académica en Oxford, de pisar el suelo y recorrer los jardines del *College* de esa ciudad del que fue *Fellow* nuestro homenajeado: Magdalen College (que Redvers me enseñó a pronunciar como se debe: "*Maudlin*" —como también lo subraya, para los extranjeros no entendidos de las especialidades de la dicción británica del inglés, una reciente guía de los colegios de Oxford). Creo no haber tenido ocasión anterior de visitar el *College* del que fue distinguido miembro el doctor Opie, y si no es considerado como el más hermoso de los edificios universitarios de Oxford, es de los más antiguos y cuenta con un extraordinario claustro, una capilla construida en el siglo XV y extensos y bellos jardines. Debe haber sido un lugar ideal para el joven Redvers cuando iniciaba su carrera como economista, no sólo en la enseñanza y la investigación propias de la tarea académica, sino también en el conocimiento del mundo ajeno: en los años veinte y treinta Redvers visitó la Unión Soviética, Alemania y otros países del "Continente" (como lo llaman los británicos) y los Estados Unidos y Canadá. Hizo su doctorado en la Universidad Harvard, donde el profesor Frank Taussig, su maestro, lo presentó a Schumpeter con recomendación de que éste le encargara la traducción de su libro. A sus conocimientos de alemán, francés y ruso, Opie habría de añadir, una vez establecido en México, una capacidad notable de manejo de la lengua española —sin perder su tono británico de base.

No me extendiendo más en reminiscencias, pero me pareció importante citar estos antecedentes, porque el doctor Opie, conocido en México al final de sus días, y a ya avanzada edad, por su edición trimestral de un sesudo y agudo análisis de la coyuntura económica mexicana y por su labor de asesoría a las Cámaras Británica y Mexicano-Norteamericana de Comercio, tuvo siempre preocupaciones simultáneas por la situación y la perspectiva a corto plazo y por las tendencias de desarrollo a plazos mediano y largo. No en balde fue el traductor de Schumpeter. Intentaré, a continuación, llevar como marco de fondo estas perspectivas tanto de plazo largo como de lo que me he permitido llamar el "eterno" corto plazo.

Mis observaciones serán de carácter general —con alguna referencia final al caso de México—, situadas en un plazo que delimita, en primera instancia, el fin del presente siglo, distante apenas quince años, o sea en 1999, pero en el contexto de un intento de ver más allá. Pues todos los elementos del desarrollo que conocemos, y en particular la población, la tecnología y la organización de la sociedad nacional y de la economía internacional seguirán estando presentes, en algunos casos con dinamismos y retroalimentaciones más complejos, en ese futuro más lejano que tendrán que vivir los 7 a 8 mil millones de habitantes que las Naciones Unidas proyectan para el mundo en su conjunto hacia el año 2025. En un planeta crecientemente interdependiente en lo económico, en lo político y en lo ecológico, es posible que los problemas que tengan que afrontar los 1 300 a 1 400 millones de personas que para entonces pueblen los territorios hoy llama-

dos “desarrollados” no sean radicalmente distintos a los que afecten a los 6 000 a 6 700 millones que se prevé estarán asentados en las áreas hoy denominadas “países en vía de desarrollo”.³ Por lo menos tendrían en común los pueblos del Norte y del Sur el tener que vivir en gran medida *sin empleo*.

Sin incurrir en ningún determinismo poblacional, ya que interviene tantos otros factores e incidencias, vale la pena detenerse en algunas magnitudes demográficas destacadas —siquiera por la sencilla razón de que se supone que entre el 30 y el 50 por ciento de la población total, según los países y las regiones, debiera formar parte de la fuerza de trabajo. Esta Población Económicamente Activa (PEA), deberá contar con un ingreso adecuado, en dinero y en especie, lo que supone a su vez que deberá tener empleo, remunerado o no. La alternativa será, por supuesto, estar en condición de desempleo, también remunerado o no. Y habrá sin duda muchas modalidades intermedias que más adelante procuraré esbozar.

Las primeras proyecciones demográficas en que hay que fijar la atención son las referentes al año 2000. Siguiendo supuestos adoptados por los técnicos de las Naciones Unidas, puede preverse que la población mundial a fin de siglo será de unos 6 100 millones, de los que corresponderán a los países desarrollados unos 1 250 millones y a los países en desarrollo entre 4 700 y 4 800. Dadas las tasas diferenciales de fecundidad (en lo principal), los incrementos entre 1984 y el año 2000 serán de cerca de 1 400 millones en el mundo en su conjunto; de éstos, menos de 150 millones en los países del primer grupo y el resto, alrededor de 1 250 millones, en los del llamado Tercer Mundo. Entre estos últimos países, por regiones, los principales incrementos ocurrirán en Asia meridional (535 millones), en África (340 millones) y en Asia Oriental (230 millones). En América Latina se estima que el aumento será de unos 150 millones.

Traduciendo estas cifras a tasas medias anuales, las más elevadas son las de África, de poco más de 3% anual en el mismo periodo, seguidas de las de América Latina, del 2.5%, las de Asia Meridional, del

³ Proyecciones establecidas por las Naciones Unidas para la Conferencia Internacional de Población, México, agosto de 1984. Véase el documento E/CONF. 76/PC/40, *Review and Appraisal of the World Population Plan of Action -Report of the Secretary General*, 1o. de diciembre de 1983, especialmente los párrafos 115 a 130 y el cuadro 1. Las cifras que se citan corresponden a las proyecciones llamadas “intermedia” y “baja”, es decir, que suponen descensos de la fecundidad. Para simplificar, se aproximan en este texto a centenas de millones.

2.2%, y las de Asia Oriental, del 1.14%. En contraste, las proyecciones relativas a las poblaciones de los países desarrollados indican, entre 1984 y el año 2000, tasas medias anuales de alrededor de 0.5% en su conjunto, con crecimientos muy lentos, del 0.3% en Europa.⁴

El Banco Mundial estima cifras semejantes y, al separar por grupos de países y por nivel medio de ingreso real, proyecta tasas de incremento demográfico que van desde 2.9% anual para los de más bajo ingreso hasta 2.1% anual entre los países en desarrollo de nivel mediano exportadores de petróleo y 1.3% en China e India. Respecto a los países industrializados, coincide con las estimaciones de Naciones Unidas. Son todos estos promedios por grupos de países, y por supuesto las cifras varían de país a país, a veces considerablemente.⁵

Lo que interesa señalar con mayor precisión es la perspectiva de la fuerza de trabajo para el año 2000. Según los análisis del Banco Mundial, la proporción de la población total constituida por aquella en edad de trabajar (15 a 64 años) no varía gran cosa entre las regiones, aunque la estructura por edades sea bastante distinta. En los países de menor nivel de ingresos, va del 50 al 60 por ciento, y en los industrializados oscila entre el 58 y 66 por ciento.⁶ En la actualidad la fuerza de trabajo total —la parte de esa población que tiene actividad económica (PEA)— es de alrededor de 1 300 millones en los países en desarrollo y de 530 millones en los desarrollados. Suponiendo en los primeros una tasa media de desempleo abierto de 15% y en los segundos de 12% (y sin contar el subempleo ni el desempleo disfrazado de empleo informal), la población empleada hoy es de unos 1 100 millones en los países del Tercer Mundo y de 640 millones en los del llamado "Norte".

La perspectiva de incremento de la fuerza de trabajo o PEA difiere considerablemente entre los dos grupos de países. Para fin de siglo, la PEA crecerá mucho más rápidamente en los países en desarrollo, más o menos en correspondencia con su tasa de incremento demográfico, aun cuando con variantes que dependerán de la estructura por edades. En los países de elevada fecundidad y que prevean descensos de la mortalidad, la tasa de incremento de la fuerza de trabajo será superior, durante plazos de 10 a 15 años, a la tasa de incremento general de la población. En muchos, según los

⁴ *Ibid.*, cuadro 1.

⁵ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1984*. Washington julio de 1984, cuadro 1, Proyecciones demográficas, pp. 222-223 y cuadro 19, Crecimiento y proyecciones de la población, pp. 286-287.

⁶ *Ibid.*, cuadro 21, pp. 290-291.

niveles culturales y las estructuras económica y social, los incrementos de la PEA incluirán, en proporción creciente, el concurso de la mano de obra femenina, ya sea o no remunerada, con tendencia a ingresar al trabajo remunerado; asimismo, el descenso previsible de la mortalidad hará que permanezcan en la PEA mayores contingentes absolutos de trabajadores. La PEA efectiva de los países en desarrollo incluye siempre, además, una parte de la población menor de 15 años.

Como quiera que sea, y suponiendo que en los países desarrollados la PEA se mantendría a un nivel de 45 % de la población total y en los países en desarrollo en una proporción de 35%, entrarán al mercado de trabajo entre 1984 y el año 2000 unos 67 millones de personas en los primeros, y unos 440 en los segundos. O sea que habría que dar trabajo a poco más de 500 millones de personas adicionales de aquí al año 2000. Y si se quisiera absorber el desempleo abierto actual, reduciéndolo a no más del 6% de la PEA, habría que añadir otros 150 millones al empleo, de los cuales casi 120 en los países en desarrollo y unos 30 en los desarrollados. Sumada la reducción del desempleo al impacto del incremento de la fuerza de trabajo, los sistemas económicos del mundo necesitarían crear 650 millones de empleos en 15 años, correspondiendo 560 a los países en desarrollo y 90 a los países desarrollados, para llegar a una situación de elevado nivel de empleo —es decir— con desempleo de sólo 6% en su conjunto.

Por supuesto que la tarea será gigantesca. En las regiones de mayor incremento relativo y absoluto de la fuerza de trabajo —en especial en Asia Oriental y Meridional y en África—, será mayor todavía. En América Latina las cifras absolutas serán menores, pero la tasa de incremento del empleo que se requerirá será apenas inferior a la de África.

Salvo que ocurran cambios verdaderamente dramáticos en las tasas de fecundidad y mortalidad, y en las tasas de participación en la fuerza de trabajo, lo anterior presenta un cuadro general que no induce a ser demasiado optimista sobre las tendencias del empleo, a la luz de la experiencia de expansión económica mundial de los últimos quince años. Considerando sólo las perspectivas del comercio internacional, éste tendría que crecer a tasas muy superiores a las actuales para dejar a los países en desarrollo un margen de ahorro propio para crear el empleo necesario. Y entran en juego muchos otros factores que se mencionarán brevemente más adelante.

Antes, vale la pena asomarse un poco al siglo XXI, con proyecciones al año 2025 (de las que se dispone respecto a población). Sin

entrar en pormenores, entre el año 2000 y el año 2025 los países en desarrollo, a menos de que su tasa de incremento demográfico descienda en forma aún no imaginada, tendrán que crear otros 400 millones de empleos. En cambio, los países desarrollados, por falta de mano de obra propia, verían disminuir el número de puestos de trabajo en unos 15 millones o tendrían que llenar cualquier posible demanda adicional con inmigrantes provenientes del llamado Sur, o bien intensificar la automatización. Todo esto en el supuesto de que el desempleo abierto después del año 2000 se mantuviera en un 6% de la PEA. No tendría gran consistencia el especular sobre otro tipo de cifras entre el año 2000 y el 2025, sobre todo en materia económica, pero los datos demográficos y como derivados de ellos los montos de la fuerza de trabajo disponible, tendrán los órdenes de magnitud indicados.

En resumen, de aquí al año 2025 —y siempre con desempleo abierto no superior al 6%— los países en desarrollo deberán crear empleo para casi 1 000 millones de personas, de los cuales 560 para el año 1999. Los desarrollados requerirán crear unos 75 millones para 2025, pero, antes, deberán incrementar el empleo en 90 millones para el año 1999. Bajo ciertos supuestos los 75 millones al año 2025 podrían complementarse a partir del año 2000 con unos 15 millones de trabajadores incorporados del actual Tercer Mundo, para mantener empleo constante en el Norte.

Ahora bien, nada indica por ahora que puedan lograrse todas estas metas para dentro de 15 años ni, mucho menos, para el año 2025. Desde principios de los años setenta, los países altamente industrializados, tanto de economía de mercado como de planificación central, han mostrado claros indicios de crecimiento más lento y aún han caído en una prolongada depresión. Cierto es que la economía norteamericana ha registrado tasas elevadas de crecimiento en algunos trimestres recientes, algunos inusitadamente dinámicos. Sin embargo, las proyecciones a mediano plazo que se conocen no hacen pensar en una expansión capaz de reducir los actuales niveles de desempleo, estancados en alrededor del 7% de la fuerza de trabajo disponible. Las economías de los países de Europa Occidental ofrecen horizontes poco definidos y en todo caso no muy altos. El Japón, por razón de su singular combinación de tecnología avanzada y comercialización audaz, mantiene tasas de crecimiento sostenidas, con bajo desempleo (que obedece en parte a modalidades institucionales de vieja raíz).

Los países en desarrollo, en su conjunto, todavía no salen airosos de las crisis económica y financiera iniciadas en 1981 y, aunque algu-

nos en Asia Meridional y Sudoriental acusan dinamismo, las perspectivas a mediano plazo de esas subregiones no están garantizadas ni tienen mucho peso en la economía mundial. Son además países que figuran entre los de mayor población en el mundo, algunos con tasas de incremento rápidas, lo que ejerce fuerte presión sobre las posibilidades futuras de empleo.

Entre los países en desarrollo merecen especial atención aquellos de reciente y pujante industrialización, los llamados *NICs* en la jerga económica internacional moderna, comprendidos cinco latinoamericanos, ocho asiáticos y unos cuantos más proyectados a esa etapa si fructifican sus planes de desarrollo. Podrán tal vez alcanzar considerable dinamismo, pero tal vez no lo suficiente, en su conjunto, para absorber adecuadamente en empleo productivo sus incrementos de PEA. La industrialización previsible en otras áreas, notablemente África Subsahariana, Centroamérica y el Caribe, varios otros países de América Latina y del Pacífico, difícilmente podrá ser suficiente para dar trabajo productivo a su población futura que lo necesitará.

Aun en el caso de los países *NIC*, que han incorporado tecnología moderna y poseen ventajas de estructura salarial para la exportación de manufacturas, la perspectiva pudiera verse frustrada por el auge del proteccionismo en los grandes mercados de los países altamente industrializados. No se avecina una tendencia por parte de éstos de mayor apertura a importaciones del Tercer Mundo mientras la expansión económica de este norte sea relativamente modesta, vista a fines de siglo.

Supongamos, sin embargo, en ausencia de otros factores, que este tipo de previsión fuera muy poco alentador. ¿Cuáles serían esos otros factores? Destaca entre ellos el tecnológico, que históricamente ha tendido a economizar mano de obra, especialmente la de menor calificación, tanto en la industria como en la actividad primaria y los servicios. La tecnología ha elevado la productividad, así como el ingreso real de los trabajadores, pero casi siempre ha tendido a desplazar empleo en las unidades productivas de las ramas concretas de actividad en que ha sido aplicada. Su efecto indirecto ha sido sin duda positivo, pero con la automatización y su forma acentuada reciente de incorporación de la microelectrónica a una gran variedad de procesos de manufactura, producción agropecuaria y servicios de apoyo a la industria y al comercio, los efectos positivos en el empleo global empiezan a ponerse en duda. Inclusive el llamado "redespliegue industrial" de los países del norte hacia el sur pudiera, en determinadas circunstancias, revertirse con base en microelectrónica y en robotiza-

ción a favor de los países de alta industrialización.⁷ No debe descuidarse el hecho de que se trata de una de las áreas de tecnología avanzada en que los países desarrollados llevan gran delantera a los países en desarrollo —distancia difícil de reducir dado el escaso esfuerzo de investigación tecnológica en la mayoría de los países en desarrollo, sin el cual tampoco es posible transferir y absorber nuevas tecnologías.

A la microelectrónica debe agregarse otro de los grandes campos de adelanto, el de la biotecnología, resultado de concentrada investigación científica, aplicable a la agricultura y a la industria, por ahora a favor de los países ya industrializados. Las ramas de avance en biotecnología coinciden en lo general en la tendencia a economizar mano de obra calificada en las unidades de producción.

La mayor parte de la investigación tecnológica llevada a cabo en el norte, y buena parte de la poca realizada en el sur, llevan una fuerte carga anti-empleo, en el sentido social de éste. En tanto se pueda hablar de un patrón de investigación tecnológica, se caracteriza por la búsqueda de mayor productividad por obrero ocupado y por economía en el uso de mano de obra. Los países en desarrollo suelen copiar este patrón; si no lo hacen, no adquieren competitividad internacional. Pero el costo en capital y en adquisición de tecnología les puede resultar ruinoso, o les puede acentuar el desempleo o el subempleo, o todo junto.

Desde hace unos quince años se viene insistiendo a nivel de Naciones Unidas, y crecientemente entre grupos privados de los países desarrollados y en muchos de los del sur, en las alternativas tecnológicas que signifiquen, entre otras cosas, mayor empleo de mano de obra por unidad de producción física, pero con alto rendimiento productivo. Las llamadas tecnologías intermedias nacen en parte de la tecnología tradicional de los países del Tercer Mundo y se presentan, a veces exageradamente, como opuestas a las tecnologías avanzadas. Se pensó alguna vez que, aun combinadas las dos —como lo expresa la política china de “caminar sobre dos piernas”— se podría lograr contrarrestar el efecto desplazador de empleo de la tecnología industrial de punta. Los movimientos en pro de la tecnología intermedia o adecuada han ganado adeptos en muchas partes del mundo, pero llevan en su contra el cálculo financiero a nivel de empresa hecho en el marco tradicional microeconómico, la tradición ingenieril del norte extendida a todo el mundo, la indiferencia de gran parte de los

⁷ Véase, por ejemplo, Gerard K. Boon, “La cambiante ventaja comparativa en el comercio internacional”, *Diálogos*, núm. 113, vol. 19, México, El Colegio de México, septiembre-octubre de 1983.

organismos de los países del Tercer Mundo encargados de promover la ciencia y la tecnología, y los prejuicios de muchas profesiones, entre ellas la de los economistas. No parece probable que, en cuanto al criterio de empleo, las tecnologías intermedias lleguen muy lejos, no obstante ejemplos aleccionadores, pero concretados a experiencias poco usuales en muchos países de Asia y África, así como en varios de América Latina.

La tecnología, en consecuencia, ofrece poco estímulo al empleo masivo de los grandes contingentes de fuerza de trabajo disponible que se avecinan en los países en vía de desarrollo. En los ya desarrollados, en cada restructuración industrial modernizadora, la tecnología desplaza también personal obrero en fuertes volúmenes. Ello induce a comentar la perspectiva particular de los países industrializados del norte en lo que concierne a empleo. En su mayoría, por desajustes estructurales de larga duración, por efecto de la reciente depresión internacional y por el impacto de los sistemas de seguridad social imperantes, el empleo en esos países demuestra escaso dinamismo. Aunque creciera a mediano plazo, no se equilibra con los incrementos, por modestos que sean, de la fuerza de trabajo. Ello se ha manifestado en el creciente rechazo de la mano de obra inmigrada de los países del sur —salvo en mercados de trabajo fragmentados en que ésta puede llevar a cabo, a salarios mínimos, tareas que la mano de obra local no está dispuesta a realizar. Se refleja también en la persistencia de tasas de desempleo muy elevadas, que en algunos casos lleguen a cerca del 20 % y parecen situarse en un nivel irreducible de 7 a 12 por ciento (salvo Japón y Suiza).

A ello contribuye la creciente preocupación por lo que ha dado en llamarse la “crisis de los incentivos”, sobre todo en las economías de mercado que descansan mayormente en inversión privada para crear nuevas fuentes de empleo. La falta de incentivos puede deberse a tasas tributarias marginales sumamente elevadas, a desconfianza en la estabilidad política, a escaladas de costos antes no internalizados como los de protección ecológica, a los elevados costos de la innovación tecnológica o a la rigidez que crean los beneficios de la seguridad social en la dinámica tradicional de los mercados de trabajo. Debe añadirse el deterioro de los sistemas educativos y de formación, o al menos, en la mayoría de los países industrializados, un desajuste estructural entre los sistemas de enseñanza y formación y las demandas cambiantes del mercado de trabajo. Toda reforma a estos sistemas tropieza con obstáculos y costos mayores, en cualquier régimen político.

Uno de los resultados de toda esta situación es una creciente

dependencia —y desfinanciamiento— de los aparatos de seguridad social, que en esos países comprenden la protección contra el desempleo; pues en un país de alta industrialización casi nadie puede quedar desprotegido o sin algún ingreso aunque sea en forma de subsidio. Otro resultado es el impacto de los costos de la seguridad social en los costos industriales y de distribución, apenas contrarrestado en parte por las innovaciones de la microelectrónica que, en todo caso, originan desempleo a nivel de unidad de producción. Un tercer resultado es la proliferación de la economía subterránea o informal —una especie de vuelta al subdesarrollo que prospera a base de salarios inframínimos e irregulares, incertidumbre en las condiciones de trabajo y evasión fiscal. Las indemnizaciones por desempleo que recibe un trabajador con frecuencia coinciden con ingresos que obtiene de origen subterráneo, pero a veces éstos son los únicos, sobre todo para los jóvenes entrantes por primera vez a la fuerza de trabajo.

Queda, pues, la duda de que en la perspectiva de aquí al año 2000 los países desarrollados puedan crear empleo suficiente o puedan reducir sus tasas de desempleo abierto. Es más, se examina a nivel profesional, de más en más, una previsión de modalidades de empleo en que se reduciría la semana de trabajo, se alternarían días de trabajo con días de descanso u ocio, o periodos de empleo con periodos de reeducación, reciclaje o, de plano, reflexión campestre o urbana sin obligación de trabajo.⁸

Y todo lo anterior en los países que, según las proyecciones demográficas y de fuerza de trabajo, una vez que pasen el difícil umbral del año 2000 defendiéndose como puedan de la inmigración sureña indocumentada de trabajadores, tendrán, por envejecimiento agudo de su población y dinámica demográfica casi negativa, menos trabajadores propios en edad productiva de lo que pudiera requerir la buena marcha de sus sistemas económicos.

Hagamos ahora un intento de imaginar lo que pudiera ser la perspectiva en los países en vía de desarrollo. A su dinámica poblacional claramente definida se añaden el impacto de la tecnología ahorradora de mano de obra y el creciente costo de la seguridad social. Esta última, si bien raramente se traduce en indemnizaciones

⁸ Véase por ejemplo, Louis Emmerij, "The Social Economy of Today's Employment Problem in the Industrial Countries", en Edmond Malinvaud y Jean-Paul Fitoussi (compiladores), *Unemployment in Western Countries - Proceedings of a Conference Held by the International Economic Association at Bischenberg, France*, Londres, MacMillan, 1980, pp. 56-69.

por desempleo, encuentra compensaciones en el empleo diluido, sobre todo en el sector público. El tradicional subempleo —como quiera que se defina— que en muchos casos abarca del 35 al 45 por ciento de la población económicamente activa y representa ingresos inferiores a los mínimos, ingresos irregulares, falta de protección social y, en los más de los casos, baja productividad física, parece estarse entronizando junto con la marginalidad urbana y la rural —que es la otra cara del mismo fenómeno— que caracteriza desde hace tiempo a la mayoría de los países en desarrollo, sobre todo aquellos en que la dinámica demográfica ha sido, o es todavía, bastante fuerte.

En este punto quisiera asociar el largo plazo del desarrollo con el que llamo el “eterno corto plazo”, que hoy como ayer vivimos en la mayoría de los países que componen la economía internacional. No cabe duda alguna que el excesivo endeudamiento del Tercer Mundo, combinado con la depresión internacional, la debilidad de los mercados de productos básicos y el creciente proteccionismo de los países industrializados, plantea un conjunto de factores poco estimulantes para el empleo en esta categoría de países. Es natural que se tenga que concentrar la atención en la reestructuración de la deuda externa y en políticas de reordenamiento económico, en la mayoría de los países en desarrollo. Reducir la inflación y cerrar la brecha del sector público son, como tantas veces lo señalara el doctor Opie en sus escritos, acciones indispensables. La alternativa sería el caos. La experiencia está demostrando que el reordenamiento es una tarea mucho más difícil de lo que muchas instituciones monetarias y financieras, nacionales e internacionales, habían pensado, pues ni la inflación es un fenómeno estrictamente monetario, ni se pueden hacer a un lado las presiones sociales y políticas. (En estas materias el doctor Opie y yo solíamos diferir, siempre cordialmente.)

Por otro lado, la economía mundial, si bien no está preparada aún para ajustar y hacer compatibles los diversos desequilibrios estructurales entre el norte y el sur, y aun entre los países del norte, tiene que establecer bases y principios, como en Bretton Woods hace cuarenta años, para que las transacciones financieras y la economía monetaria internacional funcionen orgánicamente. La fuerte sacudida al sistema financiero internacional originada en el excesivo endeudamiento de una gran parte de los países del sur, así como del norte y del este, con fuentes bancarias de recursos financieros no integradas a normas internacionales convenidas entre los gobiernos, ha obligado a acentuar la atención al corto plazo. Y es lógico: sin cortos plazos no es posible llegar a los medianos y a los largos. Y como lo

expresó en los años treinta la sabiduría de Keynes, “a largo plazo todos estamos muertos”. Sin embargo, esa misma sabiduría de él y de sus asesores, previó en Bretton Woods la expansión de las necesidades más lejanas de la economía mundial —aun antes, en el célebre Plan Keynes, pero en todo caso, en forma más limitada, en el Plan White para crear lo que hoy se llama el Banco Mundial, al que han seguido varios bancos regionales como el BID y otros.

Para ser más concreto, preveo hoy tres grandes necesidades: primera, la adopción de medidas de cooperación internacional eficaces para impedir la excesiva inestabilidad de las que el profesor John H. Williams denominó en 1943 las “monedas clave” —que hoy serían unas cuantas más de las tres que él consideraba—;⁹ segunda, la ampliación de los recursos que componen el sistema del Banco Mundial como apoyo a las necesidades a mediano y a largo plazos del desarrollo (y su complemento descentralizado en los bancos regionales y subregionales); en tercera instancia, la reanudación e intensificación de las cooperaciones económica y financiera internacionales como complemento de los esfuerzos internos de los países en desarrollo. El informe Brandt, y el segundo memorándum de la Comisión del mismo nombre, así como diversas iniciativas en las Naciones Unidas y en varias regiones del Tercer Mundo, apuntan en esta dirección.

No obstante, y a pesar de la posibilidad apenas mediocre de que ello ocurra, se requiere ir más a fondo, más allá de la problemática financiera de corto plazo, se requerirá levantar el velo financiero que cubre a las incongruencias estructurales, para idear, en el mundo altamente interdependiente de hoy y del futuro, una sociedad internacional que en lugar de abolir el empleo lo pueda crear. A falta de ello, iremos hacia un *mundo sin empleo*, resultado paradójico de la tecnología, de la seguridad social y de la dinámica demográfica.

Para evitar quedarme en generalidades como las que he expresado, creo que mi deber es reflexionar sobre algunos aspectos de la perspectiva del empleo en México. Hace diez años, la preocupación por la excesiva dinámica de la población de México se concretó en una política de población tendiente a reducir la fecundidad, en respuesta a una evidente demanda social a nivel familiar y a una previsión del desarrollo futuro. Sin embargo, este proceso se inició con diez años de retraso; debió haber empezado en los años sesenta, cuando era ya

⁹ John H. Williams, “La estabilización monetaria: los planes de Keynes y White”, *El Trimestre Económico*, vol. X, pp. 431-449, México, Fondo de Cultura Económica, 1943.

evidente la consecuencia de la elevada fecundidad prevaleciente en México, que se traduciría en una fuerza de trabajo cuya tasa anual de incremento es todavía hoy, por la llamada inercia de los procesos demográficos, superior a la del crecimiento general de la población.¹⁰ En los años setenta, ya iniciado el descenso de la fecundidad en México, economistas mexicanos de prestigio nos hicieron saber que si la economía mexicana pudiera crecer al 8%, se absorbería en forma de empleo productivo el incremento anual de la fuerza de trabajo. Aparte de la imposibilidad de mantener por largos años una tasa constante de crecimiento del producto bruto del 8%, la realidad fue que en ningún momento se redujo el desempleo abierto, aun en los años de mayor auge, a menos del 5% de la PEA, ni se eliminó, pese a la escasez de personal en mercados fragmentados, el subempleo generalizado.

Hoy, con desempleo abierto de alrededor del 12% de la PEA, que pudiera todavía aumentar, y aun con la reducción de la tasa de crecimiento demográfico de 3.5% anual a 2.2 en sólo diez años (1974-1984), la avalancha de jóvenes entrantes al mercado de trabajo supera las posibilidades de empleo. Ello plantea para el resto de los años ochenta una sobreoferta de mano de obra que será difícil reducir sustancialmente, sobre todo ante la perspectiva de crecimiento de la economía de alrededor del 5% anual considerada probable en los años 1985 a 1988.

Sin desestimar las metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo de "lograr una tasa media anual de crecimiento del empleo del 3.5 al 4.0 por ciento" —con la ayuda del "uso de tecnologías más apropiadas" y de la "evolución de las actividades intensivas en mano de obra"—,¹¹ parece necesario escudriñar más allá, hacia los años

¹⁰ Sobre la problemática demográfica y de empleo en México a futuro véanse: Centro de Estudios Económicos y Demográficos, *Dinámica de la población de México*, México, El Colegio de México, 1970; Víctor L. Urquidí, "Empleo y explosión demográfica", *Demografía y Economía*, vol. VIII, núm. 2, El Colegio de México, 1974; Francisco Alba, *La población de México: evolución y dilemas*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos y Demográficos, 1977, 1984; Benito Roitman, "El empleo en México hacia 1988: proyecciones y perspectivas", *Investigación Económica*, vol. XIII, núm. 168, México, UNAM, Facultad de Economía, abril-junio de 1984, pp. 231-256; Francisco Javier Alejo, "Empleo y asignación de recursos. México: ¿caso fallido?", en Víctor L. Urquidí y Saúl Trejo (compiladores), *Recursos humanos, empleo y desarrollo en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, *Lecturas* 51, tomo II, 1983, pp. 140-153.

¹¹ México, Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo*, 1983

noventa y hacia fin de siglo. Si la proyección de nuestra población total en el año 2000 se cumple a nivel de unos 105 millones de habitantes, será necesario dar para entonces empleo a cerca de 40 millones en actividades productivas, lo que ya representa una tasa de participación considerablemente superior a la actual de 28%. Dado que la fuerza de trabajo de los años noventa estará influida por las tasas de natalidad de los años setenta, es decir, antes de que éstas descendieran en forma pronunciada, la sobreoferta de fuerza de trabajo continuará haciéndose sentir, aunque progresivamente menos a medida que se avance hacia el final del siglo (salvo por mayor participación de la mano de obra femenina en la PEA).

Lo que deseo subrayar es que aun suponiendo en el último decenio del siglo que la economía mexicana creciera a tasa mayor de lo que se prevé en los próximos seis años, el desafío que representa el empleo no podrá resolverse por medio del análisis convencional del fenómeno. El caso de México no es sino ilustrativo de la problemática de la mayor parte de los países en desarrollo, donde la aplicación de la tecnología moderna de avanzada contrarrestará los buenos deseos de instaurar tecnologías y actividades intensivas en mano de obra.

Estos casos particulares no difieren de la perspectiva de un mundo sin empleo, o al menos la de un mundo en que el empleo en los países en desarrollo, el formal y el informal, el subempleo en sus diversas formas, el desempleo disfrazado o encubierto por la proliferación burocrática, tanto pública como privada, y las modalidades de alternación de empleo con educación, reciclaje, descanso y ocio, llevarán a extraordinarias coincidencias con los países desarrollados, apenas mitigadas por la migración internacional, transitoria o permanente, de la fuerza de trabajo.

Así como en ocasión de la reciente Conferencia Internacional de Población algunos observadores preguntaban si tendría límite el crecimiento poblacional de la zona metropolitana de la ciudad de México o si dicho incremento pudiera ser reversible, hay también quienes se preguntan si las tendencias al desempleo y al subempleo pudieran evitarse en los próximos cuarenta años.

La respuesta a lo primero es que es probable que la zona metropolitana siga creciendo menos rápidamente y que se integrará con el sistema de ciudades circunvecino, a la vez que se adoptarán nuevas formas de circulación, comunicación, asentamiento y convivencia.

La respuesta a lo segundo pudiera ser que el empleo, como hoy lo entendemos, seguirá encogiéndose en su alcance, y que, sin llegar al "pleno desempleo" o desempleo total que sería un contrasentido, se encontrarán nuevas modalidades, que a su tiempo se institucionalizarán, de utilización del esfuerzo productivo de la fuerza de trabajo, en un marco de responsabilidad social hacia el desempleado o el escasamente empleado.

Pero será un mundo, tanto en el norte como en el sur, que vivirá, con todas sus consecuencias, bajo el síndrome del fin del empleo.