

La crisis de la deuda y el empleo en México

Una perspectiva de largo plazo

Saúl Trejo Reyes *

Miguel Wionczek se distinguió siempre por su capacidad para identificar y estudiar los temas de mayor importancia no sólo para México, sino para América Latina en general. Tecnología, inversión extranjera, energéticos, deuda externa, fueron algunos de los temas que estudió en distintas etapas de su larga trayectoria profesional. No es nada sorprendente que todos sean de la mayor importancia actual y que estén en el centro de las discusiones sobre el largo plazo de la economía nacional y del país mismo. Por encima de todo, sin embargo, son temas que obligan a reflexionar profundamente acerca del futuro de México.

Introducción

A partir de 1982, con el inicio de la crisis mundial de la deuda externa, las decisiones de la política económica de corto plazo han sido el tema central de la discusión pública en México, en detrimento del análisis de muchas de las cuestiones básicas del desarrollo nacional. Dos elementos fundamentales para entender las opciones de que dispone México han estado notoriamente ausentes de dicho debate.¹ Ello afecta tanto las posibilidades de éxito de diversas estrategias de política eco-

nómica como la viabilidad política a largo plazo del modelo global de desarrollo. Estas dos variables "estratégicas" son, por una parte, la evolución demográfica del país y, por otra, la de la economía internacional. Al no considerar explícitamente estos elementos no sólo se han perdido oportunidades de corto plazo. También se ha incurrido en un grave riesgo de largo plazo para el desarrollo nacional. En el futuro previsible, estos dos factores habrán de condicionar de manera directa el "espacio" de las decisiones de la política económica.

Durante los últimos seis años, el país se ha visto obligado a transformar radicalmente su estrategia económica. Después de cuatro decenios de crecimiento casi ininterrumpido, México debió adoptar obligadamente políticas de ajuste macroeconómico que hacían punto menos que imposible alcanzar tasas positivas de crecimiento económico. El ajuste era indispensable en función del objetivo de transferir al exterior entre 6 y 7 por ciento del PIB. El efecto social del estancamiento ha sido particularmente adverso, pues debe analizarse con relación al incremento de la población, sobre todo de la económicamente activa (PEA).

1. Con algunas excepciones, que sin embargo no han cambiado el carácter del debate. Véase, por ejemplo, el excelente artículo de Manuel Camacho, "Los nudos históricos del sistema político mexicano", en *Las crisis del sistema político mexicano (1910-1977)*, El Colegio de México, México, 1978.

* Investigador visitante de El Colegio de México.

Uno de los resultados más directos del estancamiento ha sido la disminución inmediata de la capacidad de absorción de fuerza de trabajo en el sector moderno de la economía; en conjunto, éste prácticamente no ha crecido desde 1981. Tal vez sea necesaria una revisión más crítica de las cifras sobre el producto, pero a este punto volveremos más adelante. Por supuesto, la existencia de un "problema de empleo" en México es, como en los países en vías de desarrollo en general, muy anterior a la crisis de la deuda externa que se inició en 1982. De hecho, a pesar de un desempeño muy exitoso de la economía, al menos en términos agregados, en el período comprendido desde mediados de los años cuarenta hasta principios de los ochenta, las tendencias demográficas de largo plazo habían generado, para finales de los sesenta, una estructura ocupacional caracterizada por un alto grado de subempleo.²

La evolución demográfica de los últimos 40 años ha generado presiones crecientes para el sistema político y económico durante los últimos 20 años. El rezago tan amplio que caracteriza los efectos de los fenómenos demográficos explica, en parte, el fracaso para considerarlos en la formulación de políticas y estrategias de desarrollo. En el cuadro 1 se presenta la evolución demográfica de México en el período 1980-2000, según las proyecciones disponibles. Pueden apreciarse las variables más relevantes: la población en edad de trabajar, la económicamente activa, y la urbana y rural.

CUADRO 1

México: evolución demográfica y PEA, 1980, 1990 y 2000
(Miles de habitantes)

Grupos de edad	Habitantes			PEA		
	1980	1990	2000	1980	1990	2000
0-14	30 809	30 514	28 705	833	908	865
15-64	36 534	52 010	66 513	20 877	29 850	38 950
64 y más	2 312	3 260	4 821	984	1 395	2 056
Total	69 655	85 784	100 039	22 694	32 153	41 871
Urbana	46 160	60 904	75 857			
Rural	23 495	24 880	24 182			

Fuentes: Para 1980, *IX Censo General de Población*, México, 1985. Para 1990 y 2000, INEGI-Conapo, *Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas: 1980-2000*, SPP, México, 1985; Saúl Trejo Reyes, *Empleo para todos: el reto y los caminos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, cuadro 14.

Durante un período aproximado que va de 1950 a principios de los setenta, el crecimiento demográfico rebasó al de la PEA; luego se invirtieron los papeles; todavía durante los próximos 12 o 15 años, la PEA crecerá a una tasa superior a la de la población

2. Definido como la condición de las personas ocupadas, pero con un ingreso inferior al salario mínimo de 1970. En dicho año, alrededor de 44% de la PEA se encontraba en tales condiciones. Grupo de Estudio del Problema del Empleo, *El problema ocupacional en México: magnitud y recomendaciones*, Ed. Offset, México, 1973.

total. De esta manera, en los pasados decenios hubo un desfase considerable entre la gestación de un problema de estructura demográfica y la percepción pública tanto de su magnitud y características como de sus consecuencias para la política de desarrollo.

En este contexto, la crisis de la deuda externa, cuya gestación comenzó desde fines de los cincuenta, es el resultado de las respuestas inadecuadas de la estrategia económica ante un ambiente demográfico muy dinámico. Si bien una política de endeudamiento pudo haber tenido sentido de haber garantizado un incremento significativo de la capacidad de pago a mediano plazo, como de hecho se planteó desde los años sesenta, nunca se definieron los mecanismos políticos ni las medidas ocupacionales que pudieran haberla convalidado. Al contrario, se concentraron los beneficios del crecimiento, o los recursos obtenidos en el exterior se utilizaron en gasto corriente de baja rentabilidad económica. En ningún caso crecía la capacidad financiera del sector público.

Por otra parte, también se erosionó la relevancia del conjunto de políticas de industrialización vigentes desde mediados de los cuarenta hasta el inicio de los ochenta, primero de manera gradual, y aceleradamente después de 1973, como resultado de los cambios en el contexto mundial —tecnológico, económico, cultural— en el que está inmerso el país. A partir de 1973, por supuesto, se aceleró el proceso de cambio tecnológico mundial orientado al ahorro energético y a la internacionalización de los procesos productivos. Ello restó cada vez más viabilidad al modelo tradicional de sustitución de importaciones.

Desde una perspectiva de largo plazo, el proceso de endeudamiento externo fue el resultado lógico de haber considerado el proceso de desarrollo nacional fundamentalmente en términos de acumulación de capital físico, y sólo de manera secundaria de capital humano. La productividad de la inversión o la capacidad de las organizaciones públicas y privadas para generar las soluciones requeridas por el nuevo contexto mundial nunca se tomaron en cuenta, ni tampoco la relación de largo plazo entre desarrollo económico y evolución política.

Crecimiento y empleo

La asimetría entre el crecimiento económico y la estructura del empleo productivo a lo largo de casi cuatro decenios es, en parte importante, el resultado del aumento de la población. Éste no sólo ha generado un incremento acelerado de la PEA, sino también la necesidad de canalizar recursos crecientes hacia la satisfacción de requerimientos sociales de los grupos populares en las ciudades. Tal necesidad se ha agudizado a causa tanto de la migración rural-urbana, que ha hecho crecer aceleradamente la población de las ciudades, como de los bajos niveles de salarios resultantes, en el fondo, del desequilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra. Las tendencias demográficas de largo plazo (previsibles en términos generales desde los años cincuenta, y con un alto grado de certeza desde 1960) hicieron crisis durante los setenta, precisamente al mismo tiempo que llegaba a sus límites el modelo tradicional de sustitución de importaciones.

Por supuesto, el desempeño poco favorable de la economía en materia ocupacional también se explica por la estructura sec-

torial del crecimiento económico, por el tipo de tecnologías que ha caracterizado a la expansión industrial y por el abandono relativo que sufrió el sector agrícola durante todo el período.³ Sin embargo, debe subrayarse que aun en caso de que la relación entre empleo y crecimiento hubiera resultado en una elasticidad mayor del crecimiento del empleo con relación al del producto, la virtual explosión de la PEA después de 1970 habría hecho sumamente difícil evitar el incremento del problema ocupacional. El PIB por trabajador (PIB/PEA) en 1988 ha caído aproximadamente al nivel de 1970; sin embargo, la PEA se ha más que duplicado desde dicho año.

En este contexto demográfico de largo plazo, la recesión en la que cayó la economía mexicana desde 1982, como resultado del proceso de ajuste impuesto por el estrangulamiento del crédito externo, ha tenido efectos particularmente graves en el nivel absoluto del empleo y en las perspectivas de incrementarlo. En el período 1981-1988, la PEA se ha elevado en alrededor de 6 a 7 millones de personas. Es preciso subrayar la estructura de edades de la PEA, en la que predominan los jóvenes: en 1980, 49% de ésta tenía menos de 29 años, proporción que habrá de disminuir a 42% en el año 2000 como resultado de la política demográfica iniciada en los setenta, que ha logrado reducir la tasa de incremento poblacional de 3.4% a alrededor de 2 por ciento.

Evolución internacional

La segunda tendencia de largo plazo en la que están inmersos tanto México como los países en desarrollo es la transformación tecnológica mundial, la "nueva revolución industrial".⁴ La capacidad para generar y aplicar nuevas tecnologías a los procesos productivos no sólo es el factor más importante del desarrollo económico; también se ha convertido en factor clave de la competitividad internacional. A partir de dicha capacidad se obtiene una ventaja competitiva en los mercados mundiales, pues en muchos países del mundo se puede lograr un acceso relativamente fácil y barato tanto a los recursos naturales como a la mano de obra y al capital. El comportamiento de las empresas transnacionales modernas lo muestra de manera clara: mantienen en sus países las funciones clave de investigación y desarrollo tecnológico, formulación de estrategias de mercado, administración, y otras similares de alto nivel. En cambio, la producción física puede llevarse a cabo en diversos países.

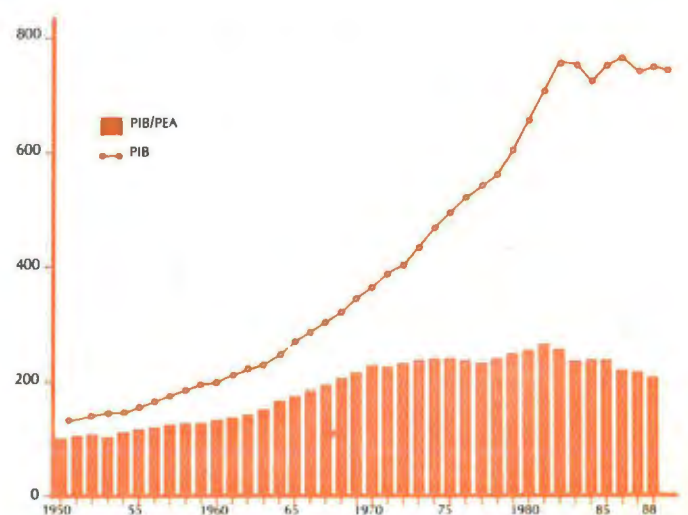
Además, en el caso de cualquier producto o proceso nuevo, resultante del esfuerzo tecnológico, el acceso al mercado mundial está prácticamente garantizado; todo el mundo desea tener el nuevo producto. Ya sea que se exporte el artículo terminado, o los componentes para su ensamble y venta en otros mercados o que se concedan licencias de fabricación que aseguran una corriente de regalías, es un hecho que la propiedad de la tecnología constituye un activo más rentable que la propiedad de capital físico. De ahí, en parte, que el tratamiento de la propiedad inte-

lectual y los servicios se haya convertido en un asunto de la mayor importancia para los países industrializados en las actuales negociaciones comerciales de la Ronda de Uruguay.

Es preocupante la incapacidad de México para integrar, después de más de dos decenios de clara conciencia y múltiples acciones gubernamentales al respecto, una verdadera política tecnológica y vincularla a las necesidades de la estructura productiva. Parecería que la transformación de las estructuras de la sociedad, tanto en la esfera pública como en la privada, así como las políticas económicas y de organización del sector público, encuentran límites reales en la naturaleza de la sociedad y la economía. Ello en modo alguno significa que no se pueda crecer; sin embargo, implica que las estructuras formales no han podido transformarse para hacer frente a los cambios cualitativos y a los nuevos retos, no sólo de carácter económico, sino social y político, que han traído el crecimiento demográfico y la evolución internacional.

La década de los setenta se caracterizó por un incremento económico muy errático, después de más de 20 años de avance prácticamente constante. De 7.2% anual durante los sesenta, la tasa de crecimiento del PIB disminuyó a 5.8% en 1971-1977, pero se incrementó a 8.5% anual en 1978-1981. Ello contrasta con el cambio en la tasa de incremento de la PEA, de 2.3% anual, en promedio, de 1950 a 1970, para llegar a 13 millones de personas en 1970. A partir de esta tasa de crecimiento demográfico, alta pero no excesiva, en 1980 la PEA había aumentado a 12 millones y se estima que será de 40 a 42 millones en el año 2000. En un sentido real, ahora pagamos los resultados de las decisiones no tomadas en los años sesenta. Ello es el caso no sólo en materia demográfica, sino de política industrial. En la gráfica 1 se muestra el contraste entre el aumento de la PEA y el estancamiento del PIB a partir de 1982.

GRÁFICA 1
Índices: PIB y PIB/PEA, 1950-1988



3. Véase Saúl Trejo Reyes, *Industrialización y empleo en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

4. Este punto se examina de manera más amplia en Saúl Trejo Reyes, *El futuro de la política industrial en México*, El Colegio de México, México, 1987, capítulo 12.

Por otra parte, el cambio drástico en la disponibilidad de recursos del exterior a partir de 1982 ha configurado una situación externa a la cual no ha correspondido el cambio en la estructura de la política económica.⁵ Es cierto que los cambios drásticos de la política económica en los últimos años permitieron al sector público efectuar transferencias al exterior que unos años antes se consideraban inimaginables. Sin embargo, el costo ha sido muy elevado. No existen aún bases para la recuperación de la tasa de crecimiento económico o de la capacidad de creación de empleos a una tasa compatible con los requerimientos del incremento de la PEA.

Así, el superávit de la balanza comercial se logró más por medio de una severa contracción de las importaciones que de un incremento de las exportaciones. Como se muestra en el cuadro 2, las compras de mercancías extranjeras disminuyeron de 23 900 millones de dólares en 1981 a sólo 8 600 millones en 1983, y en 1987 llegaron a 12 200 millones de dólares. Las exportaciones de mercancías, por su parte, alcanzaron su nivel más alto en 1984 (24 200 millones de dólares) y descendieron a partir de dicho año, como resultado del desplome de los precios del petróleo. A pesar de que las exportaciones no petroleras se han incrementado de manera constante, de 5 600 a 12 000 millones de dólares de 1981 a 1987, la ganancia ha sido insuficiente para compensar el comportamiento errático de los precios del crudo y, por tanto, de los ingresos por concepto de exportaciones petroleras. Éstas disminuyeron de 13 800 millones de dólares en 1981 a 8 600 millones en 1987. El nivel más elevado (16 600 millones) se alcanzó en 1984; sin embargo, la cifra cayó a sólo 6 300 millones en 1986.

CUADRO 2

Comercio y saldo corriente de México, 1977-1987
(Millones de dólares)

Año	Exportaciones	Importaciones	Saldo en cuenta corriente
1977	4 649.8	5 704.5	- 1 596.4
1978	6 063.1	7 917.5	- 2 693.2
1979	8 817.7	11 979.7	- 4 870.6
1980	15 132.2	18 832.3	- 7 223.2
1981	19 419.6	23 929.6	- 12 544.3
1982	21 229.7	14 437.0	- 4 878.4
1983	22 312.0	8 550.9	5 323.7
1984	24 196.0	11 254.3	4 238.3
1985	21 663.8	13 212.2	1 236.7
1986	16 031.0	11 432.4	- 1 672.7
1987	20 656.2	12 222.9	3 881.1

Fuente: Banco de México, informes anuales, varios años.

Al igual que en el caso de un exportador incluso más exitoso que México en renglones no petroleros, Brasil, aun el mejor desempeño en materia de exportaciones no ha sido suficiente para compensar la pérdida de ingresos por concepto de ventas exter-

nas del hidrocarburo o la necesidad de efectuar enormes transferencias de recursos al exterior para el pago del servicio de la deuda externa. De ahí que el PIB se haya estancado como resultado tanto de la drástica contracción del gasto público, sobre todo el de inversión, como de la consecuente caída de la demanda privada. Que en 1987 se haya logrado una cifra de PIB aproximadamente igual a la de 1981 con sólo la mitad de las importaciones es indicativa de los cambios efectuados en la economía, en términos de un elevado grado de sustitución de importaciones; sin embargo, también refleja la severa disminución del ritmo de formación de capital en la economía como un todo, a partir de 1982.

La insuficiencia del esfuerzo de exportación, en cuanto a que pudiera ser, por sí solo, el motor para la recuperación económica, se refleja en la evolución de los términos de intercambio con el exterior, como se muestra en el cuadro 3. Ajustados por medio de la tasa internacional de interés, a partir de 1981 dichos términos se han deteriorado drásticamente hasta llegar a sólo 51% del nivel alcanzado en 1971, y sin ajustar el deterioro es de 59% en comparación con 1970-1971. De hecho, durante los últimos cinco años, se haga o no el ajuste, los términos de intercambio han estado muy por debajo del promedio no sólo de la década pasada, sino incluso del promedio de los años sesenta.

CUADRO 3

México, términos de intercambio

Años	Sin ajustar	Ajustados mediante las tasas de interés
1970	96.7	100.0
1971	100.0	100.0
1972	103.3	100.7
1973	115.2	121.2
1974	100.1	118.9
1975	97.8	95.8
1976	113.0	119.3
1977	113.0	121.9
1978	104.1	115.7
1979	113.1	111.7
1980	127.6	125.6
1981	124.3	127.5
1982	108.2	94.5
1983	98.8	77.4
1984	97.1	66.5
1985	91.9	71.4
1986	66.2	54.6
1987	73.2	66.6
Promedio	102.4	99.4

Fuente: Banco de México, Informe anual 1987, México, 1988.

A la luz de condiciones externas tan desfavorables y de sus repercusiones económicas y sociales internas, y ante la realidad, las políticas gubernamentales sólo han logrado evitar un mayor deterioro del producto nacional. Sin duda, han estado orientadas a reducir algunos de los efectos más desfavorables de la crisis. En ningún momento, sin embargo, ha sido posible plantear la pregunta de cuáles serían las condiciones *necesarias y suficientes* para que la economía mexicana recuperara su trayectoria de cre-

5. Véase el cuadro 3.

cimiento. Es indudable que las reformas efectuadas a partir de la decisión de ingresar al GATT contribuirán a elevar la eficiencia de la economía; sin embargo, en modo alguno podría asegurarse que llevarán a la recuperación del crecimiento económico.

La crisis de la deuda externa de México a partir de 1982 tuvo entre sus efectos un cambio drástico en el patrón de precios relativos, luego de la devaluación y la contracción de los salarios. Un resultado positivo de tales cambios ha sido el auge de la industria maquiladora, principalmente a lo largo de la frontera norte. En la actualidad ocupa aproximadamente 350 000 personas, o alrededor de 11% del empleo manufacturero. Sin duda, la caída del salario real⁶ ha contribuido al notable desempeño de dicha actividad. Sin embargo, tal fenómeno no puede verse en modo alguno como resultado sólo de un cambio exitoso de las políticas económicas internas; es ante todo una consecuencia de la nueva división internacional del trabajo, fenómeno que se inicia desde los sesenta, y de la búsqueda mundial, por parte de las empresas transnacionales, de las fuentes más baratas de mano de obra, energía y otros recursos naturales.

El auge fronterizo basado en la industria de la maquila, por favorable que sea en algunos sentidos, no configura una vía clara hacia el desarrollo industrial. Por el contrario, plantea serios problemas financieros para la expansión continuada de las ciudades limítrofes, además de un conjunto de efectos políticos de difícil solución. Tales ciudades padecen agudas carencias de infraestructura urbana, como resultado del contraste entre la rápida expansión industrial y demográfica en algunos casos, y el lento crecimiento de su capacidad financiera. Ello resulta de los bajos niveles de impuestos pagados por las empresas maquiladoras, que no han sido suficientes para cubrir, al menos de manera proporcional, el incremento de los costos de los servicios públicos que genera el mayor ritmo de actividad económica. Se da aquí un problema clásico de externalidades negativas que no pagan los beneficiarios de las actividades causantes. Tanto los trabajadores de estas empresas, como la población de esas ciudades, demandan del Gobierno la solución de los problemas; sin embargo, la carencia de recursos ha impedido hasta ahora plantear soluciones. El efecto político de tales desequilibrios entre demandas sociales y capacidad para generar soluciones ha sido por demás adverso.

Ante las restricciones externas a que se enfrenta el país, la política de ajuste de los últimos años se ha dirigido a generar un superávit comercial para pagar el servicio de la deuda externa. Tal objetivo ha requerido la reducción de la demanda interna, así como un cambio de los precios relativos tanto entre bienes comerciables y no comerciables, así como entre los factores de la producción, a fin de favorecer a las exportaciones. La reducción de la demanda interna necesaria para generar los recursos que han de transferirse, se ha logrado mediante una drástica disminución de los salarios y una mayor carga impositiva, además de una baja del gasto público. Al mismo tiempo, debe señalarse el esfuerzo gubernamental por mitigar los efectos adversos de las medidas instrumentadas.

En primer lugar, el recorte presupuestario ha sido selectivo, afectando mayormente a la inversión que al gasto corriente, y en forma menor al gasto social. Ello es de particular importancia, pues

el gasto social de hecho se ha convertido en un complemento esencial del salario, al ser éste insuficiente en muchos casos.

En segundo término, la drástica reducción en los salarios de la burocracia ha hecho posible que la disminución del empleo público sea menor que la correspondiente en el gasto gubernamental. Si bien ello no es en sí deseable y ha generado serias presiones, esta política ha permitido menguar el efecto adverso de la contracción del gasto público en el volumen de empleo.

Por otra parte, la venta de un número considerable de empresas ha tenido ante todo efectos en la imagen del sector público, más que de tipo económico. El ingreso directo ha sido sumamente bajo, más aún considerando las condiciones favorables de crédito que se han otorgado a los compradores.

Por último, debe subrayarse que una parte importante del costo del ajuste económico se ha transferido al futuro, en la forma de consumo de capital físico (deterioro de infraestructura económica y social y de diversas organizaciones públicas y privadas, como resultado de la pérdida salarial y de la carencia de recursos) y que ello plantea problemas que será necesario resolver como requisito indispensable de la recuperación.

Empleo y política social

En el futuro previsible, el país se seguirá enfrentando a enormes presiones económicas y sociales derivadas directamente del incremento de la PEA y de la población. Así, pueden señalarse varias áreas donde la magnitud de los problemas se ha agudizado a raíz del crecimiento demográfico: urbanización, concentración geográfica, educación, salud, infraestructura urbana en general, participación política, mecanismos de representación social, entre otros. El aumento de las demandas sociales derivadas del crecimiento poblacional, en ausencia de capacidad de creación de empleos acorde con la evolución de la PEA, ha significado fuertes presiones para incrementar el gasto público de carácter social, como requisito esencial para el mantenimiento de la estabilidad social.

La intervención gubernamental en dicho sentido no se ha encaminado a crear las condiciones que aceleren el crecimiento del empleo en la esfera privada de la economía o que signifiquen la posibilidad de disminuir dicha participación de manera gradual. Con demasiada frecuencia el sector público ha buscado la creación directa de empleos ya sea mediante la inversión gubernamental, el crecimiento del sector paraestatal o de nuevas plazas en el Gobierno federal. Tales políticas se han enfrentado, a partir de 1982, con un límite absoluto en la capacidad financiera del sector público, así como un alto grado de disfuncionalidad entre los programas de la administración pública y las exigencias de la competitividad internacional a las que se enfrenta México.

Por otra parte, durante los últimos años se ha agudizado el carácter "asistencial" del gasto público social; ante la disminución drástica e incluso la insuficiencia de los salarios, dicho gasto se ha tornado complemento esencial para mantener el nivel de vida de grandes grupos de la población, sobre todo en el medio urbano. Desde los sesenta se agudizó esta tendencia, y a partir de la crisis ha sido uno de los efectos inevitables, no porque se haya incrementado el gasto en los renglones de bienestar social, sino porque la población ha utilizado en grado mayor los servicios exis-

6. El salario mínimo expresado en dólares corrientes ha caído de alrededor de 11 al inicio de 1982, a 4 en 1988.

tentes. De tal manera, una forma de absorber los efectos de la crisis ha sido el deterioro de la capacidad de diversos servicios sociales, debido a la presión de la mayor demanda, aunada a una capacidad relativamente fija.

Que a lo largo de las últimas décadas se haya optado por la vía de una creciente intervención estatal no puede atribuirse sólo a motivos ideológicos o al resultado de una pugna entre "estatistas" y "liberalizadores", como lo hacen algunos estudiosos.⁷ En buena medida, también se explica el resultado por la ausencia de proyectos alternativos integrales y por la falta de una idea clara sobre las posibilidades del liberalismo de mercado para ofrecer soluciones capaces de garantizar la estabilidad social a largo plazo. Por ahora esas ideas no existen.

A falta de respuestas por parte del sector privado, o ante su franco retraimiento en ciertos momentos, la tendencia ha sido a tratar de dar respuestas y soluciones a los problemas de mayor efecto político en el corto plazo. Así, el proceso explosivo de urbanización, aún más acelerado que el crecimiento poblacional en virtud de la emigración campesina en busca de oportunidades de diversa índole, generó como respuesta diversas acciones gubernamentales en materia social. Es cierto que en general tales políticas no han sido soluciones de fondo, y que no pueden continuarse en todo caso, dadas las limitaciones financieras del sector público, que habrán de persistir en el futuro previsible. Sin embargo, el hecho es que la evaluación que se hizo en el momento, o el juego de intereses en un contexto de crecientes demandas sociales y de una población en aumento, llevó a la adopción de medidas que a largo plazo carecían de viabilidad y se enfrentarían a límites financieros, así como de organización, en la capacidad del sector público.

De esta suerte, a lo largo de los últimos decenios se observa una relación directa entre la evolución demográfica, la económica y la sociopolítica. Esta relación puede plantearse de manera preliminar así: la evolución demográfica generó presiones sociales que el sistema buscó enfrentar mediante un incremento acelerado del gasto público, sobre todo a partir de los setenta. Tal incremento en el número y carácter de las demandas sociales a las que se intentó responder mediante el gasto público fue uno de los factores que explican el elevado ritmo de endeudamiento, interno y externo, en el decenio anterior y sobre todo en los años del auge petrolero.

A partir de la crisis que se inicia en 1982, la carga del servicio de la deuda externa sobre las finanzas públicas ha limitado a tal grado la capacidad del sistema político para responder a las demandas económicas y sociales de diversos grupos en los términos que fueron tradicionales hasta los sesenta, que se ha agudizado el descontento social y político en los últimos años. Es decir, el otorgamiento de beneficios a grupos limitados por parte de diversas organizaciones gubernamentales o paraestatales, en ocasiones con un elevado costo y baja eficiencia administrativa, se volvió imposible al aumentar de manera exponencial el número de demandas de tales servicios.

Además, el pluralismo creciente de la sociedad mexicana, resultado del proceso de urbanización, del incremento demográfico

co y del mayor nivel educativo de la población, ha elevado el número de las demandas sociales "calificadas", es decir, a las que el Estado debe tratar de dar alguna respuesta. Asimismo, el proceso acelerado de urbanización ha propiciado un aumento de la inversión necesaria para lograr determinado incremento del producto, es decir, ha elevado la relación marginal capital-producto.⁸ Esta tendencia se observa de alguna manera desde los sesenta, pero se ha agudizado desde principios de los ochenta, dando lugar a una "insuficiencia crónica" de capital.

No se trata aquí en modo alguno de hacer planteamientos movidos por el "determinismo demográfico", sino de incorporar explícitamente la evolución demográfica en el análisis del desempeño económico de largo plazo. Tradicionalmente, esta variable no se consideraba de importancia primordial. Por lo general, en otros países los cambios demográficos son relativamente graduales;⁹ ello ha permitido que las estructuras económicas y sociales se adapten a ellos con cierta facilidad. Tampoco se argumenta en modo alguno que el país carezca de opciones ante la evolución de la economía internacional; por el contrario, el adecuado entendimiento de la naturaleza de tales cambios presenta nuevas oportunidades de desarrollo.

Aun en el caso de las experiencias históricas de países como Estados Unidos en el siglo XIX y la primera parte del XX, el crecimiento de la población no se compara con el experimentado por México durante las últimas cuatro o cinco décadas.¹⁰ Por otra parte, en contraste con el caso mencionado, de incremento demográfico acelerado pero con una amplia frontera agrícola, en México el inicio de la explosión demográfica, a partir de fines de los cuarenta, coincide con el comienzo de la última fase de la expansión de la superficie cosechable de alta productividad. Si bien dicha etapa continuó todavía hasta mediados de los años sesenta, de hecho en términos netos el empleo agrícola ya no ha registrado sino un aumento mínimo a partir de 1950. La tasa de incremento de la PEA no sufrió cambio apreciable durante una primera etapa de este proceso de transición demográfica, aproximadamente hasta 1970. Sin embargo, a partir de los años setenta se aprecia plenamente el efecto de los cambios anteriores de la tasa de natalidad en la de crecimiento de la PEA.

El desfase entre la evolución de la PEA y la de la población total hizo posible que los responsables de la política económica ignoraran la variable demográfica en forma por demás cómoda, incluso hasta los años sesenta, tanto en los análisis del desarrollo como en las políticas oficiales. Ahora, sin embargo, vivimos el fenómeno contrario. A pesar de los esfuerzos en materia demográfica, desde mediados de los setenta, todavía habrá una elevada tasa de crecimiento de la PEA hasta fines de este siglo. Los efectos económicos pueden dividirse en varios ámbitos:

8. Véase Saúl Trejo Reyes, *El futuro de la política industrial en México*, op. cit.

9. Tal fue el caso en los países europeos, donde los cambios que se han observado en México durante los últimos 40 años tardaron de hecho un promedio de más de un siglo.

10. La población de Estados Unidos se elevó de 1860 a 1900 de 31 a 76 millones de personas, un aumento anual de 2.27%. De 1900 a 1910, la inmigración alcanzó su pico, con la llegada de 8.8 millones de personas al país. Sin embargo, el incremento de la población durante las primeras tres décadas del siglo fue de 62% o 47 millones de personas, a una tasa anual de 1.62%. En México, de 1950 a 1980, la población pasó de 25 a 67.4 millones, un incremento de 170% a una tasa anual de 3.36 por ciento.

7. Véase, por ejemplo, Susan Kaufman Purcell (ed.), *Mexico in Transition*, Council on Foreign Relations, Nueva York, pp. 3-17.

Primero, los mercados de trabajo. En el futuro previsible, tal vez durante los dos o tres decenios próximos, el país se enfrentará a una sobreoferta de mano de obra. Con ello no sólo habrá una presión sobre los salarios a la baja, sino que se necesitarán nuevas políticas en materia de organización social y económica, a fin de absorber de manera productiva a la PEA.

Segundo, la tasa de crecimiento de la población urbana. Dado el cambio de las proporciones de la población urbana y la rural, ocurrido desde los sesenta, en el futuro previsible continuará el mismo patrón. La población rural permanecerá estática y de hecho todo el incremento demográfico habrá de concentrarse en las ciudades durante los próximos decenios.¹¹

Tercero, la mayor demanda de servicios sociales, como educación, vivienda, salud, etc. Tal demanda, en términos efectivos, es mayor entre la población urbana que entre la rural. Las razones son las características de la vida urbana, las mayores expectativas sociales y, sobre todo, la capacidad de los habitantes de las ciudades de ejercer un mayor grado de presión en demanda de tales servicios.

Por último, la estructura de la economía, en términos de la importancia relativa de diversos sectores y regiones. Durante los próximos años es probable que continúe la tendencia descendente de la importancia relativa del sector agropecuario. Al mismo tiempo, los sectores exportadores deberán aumentar su peso relativo en el PIB, como habrán de hacerlo las regiones mejor ubicadas desde el punto de vista de la mayor participación de México en la economía internacional. Ello plantea nuevos requerimientos para la política económica, en cuanto a su contenido y sus planteamientos administrativos.

La reducción de los subsidios durante los últimos años debe verse en relación con los objetivos originales de los mismos. En principio, un subsidio debe permitir la búsqueda de un objetivo de la manera más directa posible. Idealmente, ello debería llevar a que se otorgue directamente a los beneficiarios. Sin embargo, con el paso del tiempo, el otorgamiento de subsidios se distorsionó y en un alto porcentaje se llegaron a conceder a beneficiarios sin derecho a ellos o cuyo apoyo no era prioritario. Así, el costo de lograr cualquier objetivo por medio de subsidios resultó exageradamente elevado. También surgieron presiones financieras excesivas sobre las finanzas públicas, a la vez que se generó un alto grado de rigidez en la asignación de recursos del sector público, pues se formaron diversos grupos de beneficiarios del gasto y se distorsionó el patrón de precios relativos y de asignación de recursos en la economía.

Por otra parte, como resultado de la crisis de las finanzas públicas originada por la deuda externa, se ha desarrollado la conciencia acerca de la necesidad de hacer eficiente a la economía mexicana. Tradicionalmente, el objetivo de eficiencia no ha recibido una alta prioridad en México, ni en el sector público ni en el privado. De ahí que el cambio drástico en la presión competitiva no haya provocado todavía un cambio en la dinámica empresarial. Ello llevará sin duda un tiempo considerable y requerirá de nuevos planteamientos de política económica.

11. L. Nuñez y L. Moreno, *México: proyecciones de la población urbana y rural: 1980-2010*, Academia Mexicana de Investigación en Demografía Médica, México, 1986.

Perspectivas para la recuperación

El problema fundamental al que se enfrentan México y la mayoría de los países deudores es el de recuperar una trayectoria de crecimiento económico que permita preservar la estabilidad social, a la vez que genere oportunidades crecientes de empleo e ingreso para una población económicamente activa que crece con rapidez. Cuando menos para México, ello no parece posible conforme a las actuales modalidades de pago del servicio de la deuda externa, dada la magnitud de la transferencia requerida. De ahí que un primer elemento de cambio deberá ser la reducción de tales transferencias. Si bien ello no es condición suficiente, sí es esencial.

A partir de 1982, las disparidades entre regiones y grupos socioeconómicos parecen haberse acentuado. La frontera norte ha experimentado una alta tasa de crecimiento del empleo productivo y de sus exportaciones, gracias principalmente al auge de la maquila. El nivel de salarios pagado por tales empleos, sin embargo, ha sido sumamente bajo, como resultado de la drástica devaluación del tipo de cambio. Por otro lado, los niveles de empleo en el área metropolitana del centro del país se han visto grandemente afectados por la crisis. A su vez, el empleo rural varía de acuerdo con factores distintos, por lo que es imposible generalizar, pues en algunas regiones la migración temporal hacia las grandes ciudades o hacia Estados Unidos ha sido tradicional por muchos años. Las condiciones de vida en el medio rural dependen en alto grado de las cosechas y de los precios reales para los productos agrícolas.

Asimismo, el crecimiento de la llamada economía subterránea refleja claramente el hecho de que el problema del empleo y de la recuperación de la actividad económica ha superado la capacidad de las políticas tradicionales. Dicho sector se ha convertido en importante fuente de empleo y de ingreso complementario para muchas personas cuyos emolumentos se han visto afectados por la crisis de la economía formal. Es de esperar que este tipo de actividades aumente su importancia relativa durante los próximos años, lo cual plantea nuevos problemas para la política económica.

El cambio de la estructura ocupacional durante los últimos años ha sido drástico, a juzgar por el crecimiento aparentemente nulo del producto y del empleo en el sector formal en su conjunto, aunado al rápido incremento de la población en edad de trabajar. Aun cuando no es posible cuantificar tales cambios, el aumento del empleo informal ha sido evidente, como también lo es la mayor migración, temporal o permanente, hacia Estados Unidos.

Con visión de futuro, puede afirmarse que los problemas a los que se enfrenta la política económica son sumamente difíciles. Ello es así tanto por la tendencia de crecimiento de la población económicamente activa, como por el desfavorable ambiente internacional. La capacidad para enfrentarlos exitosamente dependerá de la posibilidad de llegar a un arreglo en materia de deuda que haga viable la recuperación del crecimiento económico. Sin embargo, eso será sólo un primer paso. La formulación de políticas sectoriales adecuadas a las nuevas circunstancias de la competencia internacional es un elemento imprescindible de la nueva estrategia, como también deberá serlo la instrumentación de políticas regionales y de apoyo a las nuevas formas de organización productiva y social. □