

## INFORMES

### POBLACIÓN Y DESARROLLO \*

VÍCTOR L. URQUIDI  
*EL Colegio de México*

EN EL CONTEXTO de este simposio, puede suponerse que la planificación familiar es un procedimiento que, con base principalmente en el uso de métodos anticonceptivos, permite a una pareja procrear solamente el número de hijos que desee tener y en los períodos de la vida matrimonial en que los juzgue más oportunos. El concepto de la planificación familiar ha evolucionado mucho con el tiempo. Antes se consideraba como un simple servicio médico tendiente a impedir la concepción. Ha pasado a ser un proceso social referente al bienestar a corto y a largo plazo de la familia, a la relación de ésta con su medio inmediato y con sus posibilidades de pleno desenvolvimiento material y espiritual, y a la relación del tamaño de la familia con el desarrollo de la sociedad en sus aspectos sociales, económicos y políticos. En este último sentido, la planificación familiar puede ser un instrumento importante —aunque no el único— de una política de población, en todos aquellos países en que se considere que convenga moderar, o aun reducir considerablemente, la tasa anual de incremento demográfico.

La situación y perspectivas demográficas de México son bien conocidas. La población, que en la actualidad alcanza 54.2 millones, crece a una tasa anual de 3.5% al año, lo que significa que se duplica cada veinte años en caso de mantenerse dicha tasa. Esta obedece a que la natalidad registra todavía en México el extraordinario nivel medio de 45 por millar, con tendencia apenas perceptible a descender, mientras la mortalidad se ha reducido —con gran rapidez en los últimos treinta años— hasta alcanzar apenas el 9.6 al millar como promedio nacional. En particular, han descendido la mortalidad de niños y la infantil, de suerte que la proporción de habitantes menores de 15 años se ha elevado a 46% del total, y la supervivencia de mujeres hasta las edades fecundas es mayor que antes.

La persistencia en México de muy altos niveles de fecundidad —de los más altos de América Latina y del mundo, teniendo en cuenta la dimensión del país— es un fenómeno difícil de explicar, por la diversidad de factores psicológicos, sociales y económicos que intervienen en las actitudes de la familia hacia el número de hijos considerado conveniente; pero puede asociarse, de un modo general, al hecho del subdesarrollo. En las economías más evolucionadas, sobre todo en los países industriales, la natalidad ha descendido históricamente, junto con muchos otros cambios sociales; más recientemente ha continuado descendiendo —lo mismo que en los países socialistas— en virtud de la difusión de la contracepción y de la adopción masiva de programas de planificación familiar. Inclusive empiezan a operar consideraciones de muy largo plazo relativas a la relación futura entre población, recursos,

\* Ponencia presentada al Simposio sobre Problemas de Planificación Familiar en México, organizado por la Academia Nacional de Medicina. México, septiembre de 1972.

exceso de urbanización, contaminación y condiciones cualitativas de la vida humana y del medio.

En México, país en etapa intermedia de evolución económica —donde el ingreso medio por habitante es todavía apenas alrededor de la sexta parte del que se registra en los países más avanzados—, los indicadores del subdesarrollo son todavía muchos: por ejemplo, cerca del 60% de la población vive en áreas rurales; apenas un 30% de la población total aparece como económicamente activa; más de la mitad de la población activa, dedicada a actividades primarias, genera apenas un 17% del ingreso nacional; existe muy extendida desocupación de la fuerza de trabajo y en especial grandes volúmenes de subempleo; la distribución de la riqueza y del ingreso es muy desigual, con el resultado de que el 65% de las familias percibe apenas el 25% del ingreso familiar total; la productividad agrícola es muy baja en grandes extensiones del país; existen aún grandes carencias educativas, de salud, de alimentación y de bienestar, ampliamente reconocidas. Todos estos elementos, que por un lado son conducentes a que no exista motivación suficiente para reducir la fecundidad, se refuerzan a su vez entre sí por la ya alta tasa de incremento de la población. México no parece haber llegado aún al umbral que permita, de un modo natural, llegar a tasas de natalidad reducidas, como en los países industrializados (que por cierto partieron de niveles más bajos que los mexicanos); por todo ello la planificación familiar puede ser un elemento auxiliar indispensable.

Sin embargo, muchas personas, en México y en otras partes, no atribuyen importancia suficiente a las elevadas tasas de incremento de la población como factor de efectos retardatarios en el desarrollo económico. Cierta es que las relaciones entre población y desarrollo se han tratado con frecuencia en forma demasiado simplificada, como si fueran directas y únicas —lo que ha llevado a conclusiones también demasiado fáciles en el sentido de que bastaría reducir la tasa de natalidad para que se produjera de manera automática una elevación del nivel de vida. Estos procesos son mucho más complicados en la práctica —y aun desde un punto de vista teórico— y, por lo tanto, no puede aceptarse que con sólo contener el incremento rápido de la población se resolverían todos los demás problemas. Lo que sí puede sostenerse es que reduciendo la tasa de incremento de la población *se facilita* la solución de los problemas del subdesarrollo, siempre y cuando existan programas de desarrollo bien concebidos y adecuadamente ejecutados. En esto, como en tantas otras cosas, lo mejor suele ser enemigo de lo bueno y habrá que aceptar soluciones a medias; pero es preciso adoptar objetivos de largo plazo, puesto que está en juego el bienestar de generaciones por venir. Cada país, por supuesto, debe adoptar sus propios objetivos, libre de presiones externas. A este respecto, sin que existan en México verdaderamente objetivos económicos y sociales a largo plazo que tengan algún grado de precisión, se empieza a considerar cada vez con mayor conciencia, tanto en las esferas oficiales como entre el público en general, que la reducción de la tasa de incremento de la población podrá tener efectos favorables, tanto a nivel familiar como a nivel social general, para hacer viable un desarrollo económico y social más rápido y a la vez más equitativo.

No es mi propósito —ni se me ha pedido— hacer un examen de todos los aspectos de la problemática del desarrollo de México en relación con el incremento demográfico; ni alcanzaría el breve tiempo que se me ha asignado en esta ocasión. Me limitaré, por lo tanto, a examinar algunas de las relaciones más importantes entre la expansión demográfica y el crecimiento económico de un país como el nuestro, en donde, no obstante los altos índices de evolución económica y social de los últimos treinta años, subsisten aún las condiciones a que me he referido anteriormente.

¿En qué forma incide la población en el desarrollo? La población interviene, obviamente, como factor de la producción o, en la terminología moderna, como insumo en el proceso productivo o en la función producción —insumo que va acompañado de capital físico, recursos y conocimientos tecnológicos, principalmente (se pueden agregar habilidad administrativa, factores institucionales, etc.). La población, a partir de determinada edad —que varía en distintos países, pero que es de 12 a 15 años en México—, constituye fuerza de trabajo potencial. No toda la población en edad de trabajar interviene en el proceso productivo; una gran proporción de las mujeres, por diversas razones, no forma parte en rigor de la fuerza de trabajo (aun cuando ayuda en muchas labores, sobre todo en la agricultura); los jóvenes en edad escolar aplazan, crecientemente, su ingreso a la fuerza de trabajo; quienes rebasan cierta edad convencional salen de la fuerza de trabajo, aun cuando en los países de menor desarrollo tienden a permanecer en ella más tiempo que en los desarrollados; y muchas personas dejan de ser activas por incapacitación temporal o permanente. Como quiera que sea, el monto de la población como insumo productivo está determinado en parte también por la tasa de incremento demográfico y, en particular, por las tasas de supervivencia de la población joven. Como es bien sabido, estas tasas se han elevado considerablemente, de suerte que aun con las tasas de actividad tan bajas que prevalecen en México, el incremento de la fuerza de trabajo tiende a exceder del 3.5% anual, o sea es superior al aumento demográfico general.

Uno de los temas que más se debaten hoy en día es el de la capacidad de los sistemas productivos para absorber los aumentos probables de la fuerza de trabajo. Hay evidencias de que, al menos en los últimos diez años, la absorción ha sido insuficiente en México: en muchas regiones sobra población rural a la par que en los núcleos urbanos existe desocupación abierta y una proporción considerable de subempleo y marginalización característicos del insuficiente cambio estructural. Se considera que haría falta una tasa de crecimiento económico mucho mayor que la actual y de hecho cercana al 8% anual —que no tiene precedente histórico—, con un incremento proporcional mucho mayor de la producción industrial propiamente dicha, para garantizar en los próximos diez a veinte años la absorción productiva del desempleo y el subempleo existentes y de las adiciones anuales a la fuerza de trabajo.

Esta situación entraña, por cierto, aspectos cualitativos importantes tanto respecto al grado de calificación de la fuerza de trabajo como a su distribución por sectores productivos. En los primeros interviene la estructura del sistema educativo y la naturaleza de los servicios de formación profesional, o sea que se establece un nexo entre el aspecto cuantitativo de la fuerza de trabajo y las instituciones educativas, y en consecuencia entre el incremento demográfico y la educación. En cuanto a la distribución de la fuerza de trabajo por sectores de la producción, interviene, además, la serie de factores determinantes del monto total de la inversión pública y privada y de su asignación por sectores en función de la demanda y de aspectos estructurales, o sea que aparece una obvia relación entre el aumento de la población y las decisiones sobre la distribución sectorial de la inversión de capital. Deben considerarse también aspectos de distribución regional de la fuerza de trabajo y de las oportunidades de empleo a través de programas específicos de inversión y producción.

Desde otro ángulo, la fuerza de trabajo remunerada constituye gran parte de la demanda global que sustenta el funcionamiento de la economía. El solo incremento de la población mexicana no constituye demanda efectiva, aun cuando pueda constituir demanda potencial en función de necesidades bási-

cas; la población desempleada no ejerce demanda, o la ejerce muy débilmente por transferencia de ingresos vía subsidios públicos o provenientes de otros sectores. Es preciso que el incremento de la población se convierta en fuerza de trabajo remunerada, y no sólo eso sino que capaz de proveer a las necesidades familiares. A este respecto, la idea simple de que la existencia de una población muy numerosa o que crezca a una tasa muy elevada es un elemento muy favorable al desarrollo económico confunde la necesidad con la demanda. Una población pequeña o de lento crecimiento cuya productividad, por diversos motivos, sea alta —y por supuesto esta condición es determinante—, puede conformar una situación mucho más favorable para un desarrollo sostenido. Se requiere, además, identificar otras condiciones, en particular las que determinan la distribución del ingreso, tanto factorial como por niveles de ingreso y aun regional. Esto equivale a relacionar el incremento de la población y de la fuerza de trabajo con el sistema institucional de la propiedad, la organización de la producción, la distribución sectorial de la actividad productiva, la política salarial y laboral, la política fiscal y otros muchos aspectos del desarrollo económico, para poder juzgar la ventaja o desventaja de que la tasa de incremento demográfico sea alta o baja. Sin que necesariamente pueda atribuirse la distribución desigual del ingreso que prevalece en México a las tendencias demográficas, no puede en cambio desconocerse la influencia de éstas dadas ciertas otras condiciones.

Es objeto corriente de análisis el posible efecto de la llamada tasa de dependencia, o sea el número de personas inactivas que dependen de una activa, que en México es del orden de 2.5. Además de los factores que determinan la participación o no en la fuerza de trabajo, es evidente que esa relación depende también de la proporción de menores de 15 años, que en México es de 46%, en contraste con un 20 a 30% en los países de alto índice de desarrollo. En este rejuvenecimiento explicativo de las elevadas tasas de dependencia interviene principalmente el descenso de la mortalidad en las edades jóvenes a que ya se ha hecho alusión. Además, la tasa de dependencia parece ser mayor entre los sectores rurales y urbanos de bajo ingreso que entre la clase media urbana. Se ha planteado la relación que existe entre dicha tasa y la capacidad de ahorro familiar, lo que ha llevado a la conclusión de que en muchos países semejantes a México, a menor tasa de dependencia, mayor tasa de ahorro. Habría que examinar esta formulación con respecto a distintos sectores de la población. Muchos consideran, *a priori*, que en los estratos de más bajo ingreso, donde el ahorro familiar es nulo o escaso, un menor tamaño de la familia no necesariamente conduciría a mayor ahorro sino a un mejoramiento del consumo. Este no es, por cierto, un factor negativo, por cuanto dadas ciertas condiciones, el mayor consumo puede originar mayor empleo y mayor ingreso, aparte de otras ventajas en productividad y de carácter social. También se aduce que en la estructura del ahorro global no es en México el ahorro familiar el que provee los recursos para la inversión productiva, sino el que se efectúa en forma de excedentes de las empresas productivas o del sector gobierno; de lo que se quiere deducir que no tienen importancia el tamaño de la familia y, en consecuencia, la tasa de dependencia. Sin embargo, el ahorro personal es importante a nivel familiar, independientemente de su significación global.

Otro aspecto de incidencia de la tasa de dependencia es el del propio ahorro del sector público. Este resulta del excedente de ingresos corrientes sobre gastos corrientes, tanto a nivel nacional como estatal o municipal. Uno de los efectos de la mayor supervivencia de niños es crear mayor demanda, al menos potencial, de servicios educativos, de salud, sociales, etc., lo que en un país de sistema impositivo débil significa, dentro de un marco determinado de prioridades sociales, destinar a los servicios correspondientes, no

siempre eficaces ni productivos, recursos que de otra manera podrían quedar disponibles para financiar inversiones productivas, o bien otro tipo de inversiones sociales más estrechamente vinculadas a los procesos productivos. El contra-argumento sería que el problema radica no en la elevada tasa de dependencia, sino en la falta de una adecuada política fiscal. Probablemente ambos factores tengan importancia.

En la medida en que la elevada tasa de dependencia se explique en parte por las bajas tasas de participación de la población adulta —en particular las mujeres— en la producción de bienes y servicios, existe también una relación directa con la formación de ahorro —pues la mujer que trabaja aporta ingresos a la familia—; pero existe también un nexo entre este proceso y el tamaño de la familia y la estructura por edades de ésta, pues la tasa de participación en la actividad económica de las mujeres de 25 años de edad en adelante es en México muy baja; si se limitara oportunamente el tamaño de la familia, es posible que la proporción de mujeres mayores de 25 que intervinieran en la producción, y en consecuencia aportaran ingresos y facilitarían la formación de ahorro, sería mayor —siempre, por supuesto, que se cumplieran otras condiciones en cuanto al desarrollo económico. Una menor tasa de dependencia podría también tener efectos favorables en la productividad vía mejores condiciones de bienestar familiar, mejores oportunidades de educación para los miembros de la familia de menor edad, y de formación profesional para los que hubieran abandonado el sistema educativo, etc.

No es común que se postule una relación entre la tasa de incremento demográfico y el monto y la composición de la inversión global. El problema se trata generalmente a nivel agregado: una tasa determinada de aumento de la población requiere, dadas ciertas otras condiciones, un monto determinado de inversión adicional para mantener, o aumentar, según sea el caso, el nivel del ingreso por habitante. Sin embargo, es importante el impacto del incremento demográfico sobre la distribución de la inversión de acuerdo con prioridades sociales o económicas, sean nacionales o regionales. La productividad o rendimiento de distintos tipos de inversión pública o privada son distintos, y algunos destinos de la inversión, no siempre altamente productivos, al menos directamente, están con frecuencia determinados por simple efecto del incremento demográfico —la inversión demográfica— o por factores como la migración entre áreas rurales y urbanas, etc. La inversión en edificios escolares, la introducción de agua y drenaje, la pavimentación y otros servicios urbanos, el transporte urbano, la vivienda y otros, quedan en esta categoría. Las carencias son siempre superiores a lo que es posible proveer, aun para hacer frente a la necesidad adicional anual o a la demanda efectiva; existe generalmente una enorme demanda o necesidad insatisfecha y acumulada de inversión social. En consecuencia, una menor tasa de incremento demográfico, y de dependencia, podría aliviar o modificar el programa de inversiones a corto y a mediano plazo, y por supuesto, mucho más, a largo plazo: y haría posible destinar mayores recursos a inversiones del sector productivo.

Un aspecto de las relaciones entre población y desarrollo que apenas empieza a ser reconocido en México es el relativo al impacto de determinados montos de población —y por lo tanto tasas de crecimiento— sobre la disponibilidad de recursos naturales y sobre las condiciones del medio ambiente. Se trata en lo fundamental de un problema de muy largo plazo, sujeto a que se despejen muchas incógnitas tecnológicas, pero no por eso es un problema al que no deba darse atención desde ahora. Para un país de gran extensión territorial como el nuestro, pudiera parecer una cuestión menos urgente; pero, de nuevo, no debe verse en términos globales, sino en función de determinados recursos agrícolas, pesqueros, forestales, mineros, etc., y del

impacto sobre ellos tanto de la demanda internacional como de la nacional, incluido el del incremento demográfico.

Todo lo anterior permite apreciar, aun cuando sea brevemente y en forma incompleta, la complejidad de las interrelaciones entre población y desarrollo. En las discusiones internacionales de los últimos años se ha abusado, como señalé al principio, de los planteamientos demasiado globales y simples, y en general se ha supuesto una causalidad unidireccional, de la población al desarrollo, en el sentido de que una menor tasa de incremento demográfico conduce automáticamente a un mayor ingreso por habitante y a un desarrollo económico más acelerado o mejor estructurado. Es evidente que sólo un análisis desagregado y que, además, tome en cuenta los efectos de distintos aspectos del crecimiento económico y del cambio de la estructura productiva y de la demanda sobre las variables demográficas, puede llevar a conclusiones de validez general; y es también evidente que la investigación empírica de las condiciones de cada país en lo particular será necesaria para estimar la aplicabilidad de cualquier teorización al caso concreto. Cualquier acción o cambio que ocurra en relación con la población deberá juzgarse, además, a la luz de la política de desarrollo y de los objetivos de la misma, a efecto de que en ningún caso se aísle el fenómeno demográfico como causal o como objeto único de la acción, o como sustitutivo del conjunto de medidas que conforman una política de desarrollo.

Para que en México una política de población tenga sentido y pueda ser aceptada tanto al nivel técnico como al político, se requiere el mayor conocimiento de la realidad que el anterior análisis implica. Sin embargo, esto no quiere decir que deba esperarse hasta contar con todos los estudios pertinentes. En términos generales, es una hipótesis válida la de que la muy elevada tasa de incremento de la población mexicana hace más difícil el proceso de desarrollo. Éste de cualquier manera deberá intensificarse, pero si desde ahora se lograra reducir la tasa de incremento demográfico, la mayoría de los problemas del desarrollo encontraría soluciones menos agobiantes. Es decir, puede argumentarse *a priori* que hace falta formular una política de población, y en particular una que procure reducir la tasa de incremento de la población como un todo. Los argumentos económicos a favor de ella no son todavía contundentes, y en general los economistas no los aceptan. Pero hay además argumentos sociales, inclusive médicos y psicológicos, que se pueden hacer valer a favor de una limitación al tamaño de la familia, y no existe motivo alguno por qué éstos deban ser secundarios, puesto que en toda sociedad se formulan objetivos y prioridades sociales y no sólo económicos.

El problema a que se enfrenta hoy día un país como México es que no existe mucha experiencia, en otros países similares, ni aun fuera de América Latina, respecto a los instrumentos de una política demográfica, estén o no coordinados en todos sus múltiples aspectos. Se reconoce ampliamente que la planificación familiar, que es una forma directa de actuar sobre los niveles de fecundidad, no constituye por sí misma una política de población, aun cuando sea un instrumento potencialmente muy importante y, por ahora, prácticamente el único empleado para implementar dicha política. El análisis precedente pone de manifiesto que la acción que pueda ejercerse sobre la fecundidad depende de factores económicos y sociales generales o particulares, además de programas específicos como los de planificación familiar, y que deberá existir sin duda una relación definida entre variables económicas y sociales y las motivaciones a nivel familiar, aun para que tenga éxito un programa de planificación de la familia. La experiencia poco indica hasta ahora, en parte porque se ha estudiado poco el problema, y en parte porque la planificación familiar misma no ha obedecido a objetivos económicos,

sino a algunos de carácter social, prácticamente a nivel de la familia misma y no al de la sociedad en su conjunto o un sector de ella. Ahora que el gobierno de México, a través de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, ha decidido llevar a cabo una política nacional de planificación familiar por medio de los servicios materno-infantiles —lo que es un buen comienzo— y coordinar con ellos los servicios privados de planificación familiar, es de esperar que se abra un debate más racional sobre política de población, a fin de que, aun en el sentido restringido que pueda tener por el lado de la limitación de la fecundidad, sea un instrumento consciente y eficaz que permita encaminar los esfuerzos públicos y privados, con mayor éxito que hasta ahora, hacia los objetivos de desarrollo y bienestar generalizados que todos deseamos.