D.21
C

cepal

distribución interna

josé antonio mayobre

DESARROLLO ECONOMICO Y CRECIMIENTO DE LA POBLACION EN AMERICA LATINA

DOCUMENTO PRESENTADO A LA
II CONFERENCIA MUNDIAL DE POBLACIÓN
BELGRADO, SEPTIEMBRE, 1965

Serie D, nº 21

1. El análisis del rol económico del crecimiento de la población en América Latina se ha visto dificultado por la confrontación de dos posiciones extremas: 1) que las ganancias económicas regionales están siendo absorbidas por el rápido incremento de la población y que la reducción drástica de las tasas de natalidad es una condición previa al desarrollo; 2) que las tasas actuales de crecimiento de la población no deben causar preocupación debido a la baja densidad de la población regional y la factibilidad de tasas de desarrollo económico mucho más altas que las actuales. Sin embargo, están comenzando a surgir los esbozos de una posición, que toma en consideración la complejidad real de las relaciones y la practicabilidad de líneas alternativas de política pública.

2. Una comparación simple de las tasas de crecimiento de la población y del aumento del ingreso en la región podría parecer una justificación de la primera posición. La población regional está aumentando ahora aproximadamente en 2.9 por ciento al año, una tasa que ha estado subiendo lentamente en los años recientes y que probablemente no ha llegado aún a su máximo. El ingreso regional real aumentó en 4.8 por ciento al año en 1950-1955, en 4.3 por ciento en 1955-60, y en 3.5 por ciento en 1960-63, con una ganancia anual per cápita que ha ido declinando así desde un 1.9 por ciento en el primer período a un 0.6 por ciento en el último. 1/

Si la población de América Latina creciera con la tasa de Europa Occidental (0.8 por ciento) y si la tasa acumulada de aumento del ingreso fuera mantenida al nivel 1950-55, la región podría doblar su ingreso per cápita en 17 años, o en la mitad del tiempo que se necesitará si la población continuara creciendo con la tasa actual. Si se asume una relación constante entre el capital invertido y el producto, los países de América Latina necesitarían simplemente, para mantener sus niveles de ingreso actuales, invertir una proporción de ese ingreso 3.5 veces mayor que la proporción requerida por los países europeos occidentales para lograr el mismo propósito.

1/ Naciones Unidas: Comisión Económica para América Latina, Economic Survey of Latin America, 1963 , E/CN.12/696, Nueva York, 1964, cuadro 1.

3. Sin embargo, cálculos de ese tipo no nos llevan muy lejos. No se ha demostrado ninguna relación casual entre las altas tasas de crecimiento de la población y las declinantes tasas de crecimiento del ingreso, que son ahora la preocupación de economistas y líderes políticos; la tendencia descendente puede ser atribuida en parte a dificultades estructurales en las economías y sociedades y en parte a las insatisfactorias relaciones de comercio internacional, factores que han sido investigados en un número de estudios realizados por la Comisión Económica para América Latina. 2/ Al mismo tiempo, se ve que algunos países, con tasas de crecimiento de la población bastante superiores al promedio regional, como México y Venezuela, se encuentran también a la cabeza en las tasas de aumento del ingreso per cápita, mientras otros países, con tasas de crecimiento de la población moderadas o bajas han tenido sólo pequeñas ganancias o ninguna en el ingreso durante la última década.

4. Existen desde luego, razones más positivas para negarse a ver la tasa de incremento de la población simplemente como una cifra a ser restada de la tasa de aumento del ingreso. El tamaño reducido de los mercados internos y las consiguientes limitaciones de las posibilidades de expansión de las industrias que producen para tales mercados, constituye uno de los principales problemas al desarrollo de la región. Las poblaciones más grandes deberían significar idealmente, más consumidores y oportunidades de producción más variadas. Una mano de obra predominantemente joven y en expansión debería ser, idealmente, más movible y más adaptable a las cambiantes demandas ocupacionales que una mano de obra que es vieja y más estable en número.

5. La conclusión al parecer justificó que una reducción en las tasas de incremento de la población no estimularía por sí misma el desarrollo económico, y que las políticas que se intentan usar para lograr esa reducción no pueden ser consideradas provechosamente como la llave de solución para los

---

2/ Consultar, especialmente, Naciones Unidas, Towards a Dynamic Development Policy for Latin America, E/CN.12/680, Nueva York, 1963 y The Economic Development of Latin America in the Post-War Period, E/CN.12/659/Rev.1, Nueva York, 1963.

problemas de desarrollo en América Latina. Al mismo tiempo, un enfoque más estrecho de las características específicas del crecimiento de la población regional sugiere que alguna reducción en las tasas podría facilitar el desarrollo y reducir las dimensiones de ciertos alarmantes subproductos del proceso descontrolado y desiquilibrado del crecimiento económico y del cambio social que están ahora en desenvolvimiento.

6. El punto de vista económico para la conveniencia de una expansión continuada de la población, supone que el total del incremento de la población puede ser absorbido en la vida económica nacional como productores y consumidores. Muchos de los países de la región están lejos de lograr esto en la actualidad, y existen razones para temer que incluso la realización de reformas estructurales indispensables y el logro de tasas más satisfactorias de inversión no llevarán automáticamente a la absorción de todo el incremento. Aún es probable que aumentos substanciales en el ingreso per cápita puede que no afecte a los niveles más bajos de ingreso y productividad tales como aquellos grupos "marginales", como los cultivadores de diminutas pertenencias de tierras agotadas; los trabajadores rurales sin tierra que dependen de los empleos de la temporada; y las masas subempleadas de trabajadores que viven del trabajo casual no-calificado, del comercio pequeño, de industrias caseras, etc. en las ciudades.

7. La disponibilidad efectiva de técnicas para la mecanización y modernización de la industria y la agricultura indica que las altas tasas de crecimiento en la producción no necesitan estar acompañadas de un aumento proporcional en el empleo. Se han formulado argumentos plausibles para políticas que pudieran contrarrestar la tendencia actual hacia la imitación en gran escala de las innovaciones tecnológicas de los países altamente industrializados, en los cuales el capital es relativamente abundante y la mano de obra escasa.

Las técnicas agrícolas e industriales que podrían expandir el empleo en forma más amplia y con un ahorro de capital podrían ser preferibles y más practicables bajo ciertas condiciones cuidadosamente especificadas, pero circunstancias comunes a la mayoría de las regiones en la actualidad- incluyendo la creciente complejidad de la legislación para la protección de los obreros hace que los empleadores abandonen los métodos de trabajo intensivos.

En términos más generales, la introducción de la técnica moderna, de acuerdo a una estrategia coherente, es indispensable para el logro de altos niveles de productividad; el objetivo de expandir el empleo no puede ser proseguido más allá de cierto límite sin el riesgo de poner en peligro el objetivo central del desarrollo acelerado.

8. Las tasas totales muy altas de crecimiento de la población implican que cualquier retraso en la expansión del empleo puede resultar en un crecimiento incontrolable en el número dentro de la población marginal subempleada y en una amplia abertura o entre esta y la población dentro de la economía moderna. 3/ La población marginal está tornándose cada vez más movible geográficamente. Mientras el aumento de poblados de bajos ingresos en la periferia de las grandes ciudades constituye una de las manifestaciones más notorias de esta movilidad, hay indicaciones de que cualquier expansión económica local es probable que sea seguida por una afluencia de fuerza de trabajo no calificada excediendo numéricamente las nuevas oportunidades de empleo, y pobremente calificada para sacar ventajas de ella, dando como resultado la formación de poblados de chozas (poblaciones callampas) y la proliferación de medios de vida provisorios de baja productividad. La movilidad de las poblaciones marginales, es hasta cierto punto, una respuesta deseable para el cambio económico, pero presenta problemas múltiples de inversiones infra-estructurales, educación y entrenamiento, construcción de nuevas formas de organización social y conductos de participación en la vida nacional, para los cuales no se han encontrado aún las soluciones efectivas.

9. Las estructuras por edades jóvenes asociadas con tasas elevadas de crecimiento de la población significan que la razón de la población en edad de dependencia a la población de edades trabajadoras es muy alta, y que las demandas para inversiones en educación y otros servicios para los niños y

---

3/ El rápido aumento de las dimensiones de este problema en las tasas elevadas de crecimiento de la población se presentan con estadísticas en "Geographic Distribution of the Population of Latin America and Regional Development Priorities", Boletín Económico para América Latina, VII, 1, 51-63 (1963).

los jóvenes son muy grandes. (En América Latina, sólo el 56 por ciento de la población se ubica dentro del grupo de edad "productivo" entre los 15 y los 64 años de edad, comparado con el 65 por ciento en Europa Occidental). Estas dificultades, tantas veces descritas, no son insuperables en si mismas, pero agregan peso a los argumentos por la preferencia de tasas menores de aumento. En relación a los diversos grupos marginales, sin embargo, las tasas elevadas de reproducción constituyen, en particular, inconvenientes serios. Entre los pequeños agricultores estas tasas aseguran una subdivisión continua de las tierras, un proceso que tiene nefastas implicaciones para los actuales programas de reforma agraria que involucran la creación de parcelas familiares. En los obreros agrícolas sin tierra y en los trabajadores urbanos marginales, la familia está privada de toda capacidad de ahorrar, levantar su nivel de vida por encima de la subsistencia, o criar a sus hijos en forma que los capaciten para escapar de la condición de marginalidad. Como las familias alcanzan mayor movilidad y logran su propia adaptación a la versión de vida urbana que les ofrecen los poblados periféricos, hay indicaciones de que ellos recurren cada vez más a medios socialmente objetables para liberarse de la carga -abortos ilegales, abandono de los niños, deserción de la familia por parte del padre. Las excitaciones del interés público en políticas de población manifestadas ahora en la región, parecen deberse más a una ampliación de la conciencia de tales consecuencias sociales de la alta fecundidad, en los grupos de bajos ingresos en rápida urbanización, que a la aceptación de la tesis más general de los peligros de un incremento demasiado rápido de la población. La entrada gradual del público y también de agencias voluntarias a los programas de planeamiento de la familia y a estudios sobre problemas de población, probablemente tendrá lugar mucho antes que se llegue a cualquier acuerdo sobre acción en gran escala.

10. Mientras tanto, los partidarios más juiciosos de políticas tendientes a influenciar las tasas de crecimiento de la población no niegan que la mayoría de los países de América Latina pueden beneficiarse de poblaciones más grandes que las actuales, y no quieren, ni esperan que las poblaciones

lleguen a ser estacionarias en el futuro predecible. Por lo pronto, parece suficiente acordar que tasas moderadas de incremento (2 por ciento al año) serían más ventajosas que las sorprendentemente elevadas tasas (2.5 a.3.5 por ciento) a las que han llegado algunos de los países de la región. A la larga, probablemente no es muy productivo especular, en la actualidad, sobre los eventuales tamaños óptimos de una población para los países de América Latina; los cambios en la tecnología y el uso de recursos naturales presentan también muchos factores impredecibles. Cualquiera que sea el tamaño óptimo, sin embargo, es obvio que si un país se aproxima a él con poblaciones que continúan aumentando en un 3 por ciento al año, el ímpetu puede llevarlos rápidamente a extremos de densidad de población que apenas pueden concebirse como soportables.

11. Aún si se asume el deseo de un descenso en las tasas de incremento, no es realista esperar que el tipo de medidas que serían necesarias para que trajeran consigo una reducción realmente significativa de las tasas de natalidad, serán adoptadas en el futuro próximo. No ha aparecido aún ningún apoyo político para esas medidas, y aún cuando estos importantes programas recibieran respaldo gubernamental, las características sociales de la población aseguran que el progreso sería lento, particularmente entre las masas rurales. Los prerequisitos en términos de respuestas populares a iniciativas gubernamentales y la aceptación tradicional a la limitación de la fecundidad que hicieron que un programa como ese fuera rápidamente efectivo en el Japón no existen en América Latina. En el mejor de los casos se esperaría que los programas públicos tuvieran una influencia lentamente creciente sobre las tasas de natalidad en un período de 10 a 20 años, y que reforzaran el cambio espontáneo en las actitudes hacia el tamaño de la familia que se han asociado en otras regiones con los crecientes ingresos y urbanización. Esta limitación no niega la importancia potencial de tales programas pero significa que no es necesario tomarlos en consideración en planes de desarrollo a medio plazo o predicciones de ingreso per cápita. Los líderes políticos y planificadores en América Latina no pueden esperar tasas menores de incremento para facilitar la búsqueda inmediata de programas más efectivos para la aceleración del desarrollo económico y social.

12. Como se indicó más arriba, puede esperarse un apoyo más amplio para los estudios de problemas de población y para la acción local, y mayor flexibilidad del público para pesar las alternativas de las políticas de población. Para una Institución regional como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) el período actual debería ser uno de clasificación de argumentos y de apoyo a la discusión pública más que a la aceptación o rechazo de medidas específicas de población como componentes de políticas de desarrollo nacional. En este aspecto, nuestra continua y estrecha cooperación en las investigaciones sobre población con el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) es de gran valor. Los estudios comparativos de fecundidad y de actitudes hacia la fecundidad llevados a cabo ahora por CELADE representan una colaboración particularmente importante al tipo de información necesaria para una productiva discusión de las políticas.

13. Las consideraciones anteriores se han enfocado sobre las implicaciones económicas y sociales de las elevadas tasas de crecimiento de la población, pero debe tenerse presente, que las políticas de población potencialmente importantes para el desarrollo de América Latina no se limitan a medidas tendientes a influenciar las tasas de crecimiento. Se está llevando a cabo también una investigación con el objeto de encauzar la redistribución geográfica y ocupacional de la población a lo largo de líneas más conducentes a un desarrollo sano. Se necesitan técnicas de planificación regional que puedan contrarrestar la excesiva concentración del crecimiento económico y de la población en unas pocas ciudades grandes y promover la formación de redes nacionales de ciudades y pueblos con diferentes tamaños y funciones complementarias, capaces de ofrecer empleos productivos a la mano de obra no necesaria en las antiguas regiones agrícolas. Deben encontrarse métodos que acarreen menos pérdidas de recursos humanos y naturales para las grandes regiones que están en proceso de ocupación. Para el futuro inmediato las posibilidades de políticas públicas efectivas parecen ser mucho más favorables en estas áreas que en relación a las tasas de crecimiento de la población.