

OBRAS ESCOGIDAS  
DE  
VÍCTOR L. URQUIDI



ENSAYOS SOBRE POBLACIÓN  
Y SOCIEDAD

FRANCISCO ALBA  
SELECCIÓN Y ENSAYO INTRODUCTORIO

EL COLEGIO DE MÉXICO



OBRAS ESCOGIDAS *de* VÍCTOR L. URQUIDI

ENSAYOS SOBRE POBLACIÓN  
Y SOCIEDAD

*Comité Editorial*  
*Obras Escogidas de Víctor L. Urquidí*

Carlos Marichal, Claudio Stern,  
Andrés Lira, Javier Garcíadiego,  
Francisco Gómez, Graciela Salazar

OBRAS ESCOGIDAS *de* VÍCTOR L. URQUIDI

ENSAYOS SOBRE POBLACIÓN  
Y SOCIEDAD

*Francisco Alba*

Selección y ensayo introductorio



EL COLEGIO DE MÉXICO

304.6

U79e

Urquidi, Víctor L.

Ensayos sobre población y sociedad / Francisco Alba, selección y ensayo introductorio. -- 1a ed. -- México, D.F. : El Colegio de México, 2010. 475 p. ; 22 cm -- (Obras escogidas de Víctor L. Urquidi)

ISBN 978-968-12-1251-3 (obra completa)

ISBN 978-607-462-059-7

1. Demografía. 2. Dinámica poblacional. 3. Desarrollo sustentable. 4. Empleo. 5. Desarrollo económico. I. Alba, Francisco, comp. II. Serie

Primera edición, 2010

DR © EL COLEGIO DE MÉXICO, A.C.

Camino al Ajusco 20

Pedregal de Santa Teresa

10740 México, D.F.

[www.colmex.mx](http://www.colmex.mx)

ISBN 978-968-12-1251-3 (obra completa)

ISBN 978-607-462-059-7

Impreso en México

## CONTENIDO

Presentación	9
Reflexiones sobre población y desarrollo. Ensayo en homenaje a Víctor L. Urquidí	13

### DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y SUSTENTABLE

• Los recursos humanos en el mundo en desarrollo: una prospectiva	63
• El desarrollo económico y social en México	77
• Perspectiva de la economía y la sociedad mexicanas en los albores del siglo XXI. (Notas para reflexión)	87
• Los efectos de la política económica en la cohesión social	97
• Globalización, medio ambiente y desarrollo sustentable	113
• Desarrollo sustentable: ¿quimera o proceso alcanzable?	127

### LA POBLACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y SUSTENTABLE

• El crecimiento demográfico y el desarrollo económico latinoamericano	141
• El desarrollo económico y el crecimiento de la población	151
• Perfil general: economía y población	163
• El crecimiento demográfico de América Latina: fuerzas políticas, sociales y económicas	175
• Población, globalización económica y social	187
• Población y medio ambiente	199
• Reflexiones sobre población y ecología	207
• Nuevas reflexiones sobre población y ecología	219
• Perspectiva de la población mundial	225

## POLÍTICAS DE POBLACIÓN

- Política de población en México:  
la necesidad de planear a muy largo plazo 239
- Danza y contradanza en Bucarest:  
la conferencia mundial de población 253
- Consideraciones acerca de la aplicación  
del plan de acción mundial sobre población 263
- Población y nuevo orden internacional: ¿falta un eslabón? 277
- La “Declaración de México” en la Conferencia Internacional  
de Población de 1984 291
- Después de El Cairo 307

## POBLACIÓN, EMPLEO Y RECURSOS HUMANOS

- Problemas relativos a la previsión de las necesidades de mano de obra  
en América Latina 315
- Empleo y explosión demográfica 327
- Población, desarrollo, empleo: problemas y perspectivas 341
- Población y empleo a fines del siglo 351
- Hacia un mundo sin empleo: más allá del eterno corto plazo 357

## POBLACIÓN Y OTRAS CUESTIONES:

## URBANIZACIÓN Y EDUCACIÓN

- La ciudad subdesarrollada 371
- El desarrollo urbano en México y el medio ambiente 393
- Perspectiva de la Universidad en América Latina:  
objetivos y modalidades 409
- Perspectivas para la educación en México (reconstrucción  
y ampliación de notas) 425
- Educación y globalización: algunas reflexiones 445
- Información para el desarrollo 463

## PRESENTACIÓN

El nombre de Víctor L. Urquidi quedará asociado en la historia de México con las políticas públicas del gobierno mexicano frente a la transición demográfica del país en la segunda mitad del siglo xx. Solía minimizar la importancia de su papel en el cambio de la política demográfica en los años setenta, diciendo que su único mérito había sido impulsar, como economista, la consideración de las variables demográficas en el conjunto de las determinantes económicas, sociales y políticas del desarrollo. La historia le hará justicia.<sup>1</sup>

Víctor L. Urquidi terció activamente en las discusiones sobre población y desarrollo en el caso mexicano en particular, aunque sus reflexiones también se referían a América Latina y a la situación del mundo en general. Su interés en este tipo de estudios era tanto académico como con miras al diseño de políticas. Siempre combinó el reconocimiento de la población como variable fundamental en los procesos de desarrollo con el estudio prospectivo, de largo plazo, sobre escenarios nacionales, regionales y mundiales en función de diferentes trayectorias demográficas y de la capacidad de las economías para darle acomodo a la población. La prospectiva la completaba con la elaboración de propuestas de políticas públicas. Su visión se abrió paso en un medio hostil a la intervención en el campo demográfico. Fue crítico de muchas de las problemáticas sobre las que reflexionó y, en múltiples instancias, bregó a contracorriente.

El presente volumen recoge una selección de la obra de Urquidi en materia de población y desarrollo. Su visión al respecto era amplia como lo eran su pensamiento sobre el desarrollo económico y las estrategias para lograrlo. De hecho, el término de desarrollo para él era un concepto comprensivo que, de asociarse con algunos calificativos, incluía los de económico, social, equitativo y sustentable. Por lo anterior, el material seleccionado en este volumen trasciende la que sería una definición estrecha de la cuestión poblacional desde la perspectiva del desarrollo.<sup>2</sup> De ahí, también, que el título de este volumen sea *Ensayos sobre población y sociedad*.

<sup>1</sup> Es sabido que Víctor L. Urquidi no quiso ser premiado por su papel en este ámbito.

<sup>2</sup> Mucho material pertinente no se incorporó en este volumen (excepto en pocos casos) porque ya está incluido en los dos primeros volúmenes publicados de esta obra.

El volumen consta de cinco secciones. La primera recoge algunos textos con sus concepciones sobre el desarrollo. Esta sección me parece indispensable para contextualizar las reflexiones de Urquidi sobre el papel de la dimensión demográfica en los procesos de desarrollo. Considero importante destacar que él insistía en el señalamiento de que el concepto de desarrollo debería contemplarse como algo unitario. Esa visión comprensiva del desarrollo es el contexto que le da sentido a sus preocupaciones sobre la dimensión demográfica y las implicaciones de la evolución de la población. Con frecuencia se trata de reflexiones retrospectivas sobre la evolución mexicana —y la global— y sobre las políticas económicas adoptadas por los países; reflexiones generalmente acompañadas por propuestas de cambio.

La segunda sección se refiere a sus análisis y visiones sobre el papel de las variables de población —en particular el crecimiento demográfico— en los procesos de desarrollo.<sup>3</sup> Se trata tanto de consideraciones generales como de estudios aplicados. Reflejan una visión que cubría espacios y perspectivas que prácticamente ningún otro economista, o científico social, atendía. Su visión no formaba parte del consenso sobre el tema de población y desarrollo de la época ni de la profesión económica en México (su profesión). Desarrolló muchos de los argumentos que terminaron por influenciar el debate legislativo sobre la política de población de México en 1973 (la tercera sección contiene una selección de sus contribuciones sobre este tema). Muy temprano, incorporó a su reflexión la problemática medio ambiental. Su asociación con el Club de Roma fue fructífera, enriqueciendo la discusión sobre la sustentabilidad de los procesos y patrones de crecimiento y de desarrollo en el mundo. Desde esa “nueva” perspectiva incorporó también la dimensión demográfica.

La tercera sección recopila textos de un tema intrínsecamente ligado al anterior, y que Víctor L. Urquidi cultivó de manera especial: las políticas de población. Propugnó por la adopción de políticas públicas que incidieran directamente sobre las variables de población con fines de propiciar la desaceleración del crecimiento demográfico. Mostró congruencia con sus ideas al momento de ser propositivo: buscó influir en el diseño de las políticas públicas y lo logró en ocasiones de manera muy relevante. Creo que el encuadre comprensivo de la cuestión demográfica de la Ley de Población de México de 1974 debe mucho a la influencia del pensamiento de Urquidi. Además, tuvo un papel importante en las conferencias internacionales de población de 1974 y 1984. En el segui-

<sup>3</sup> Urquidi argumentaba, con una visión de largo plazo, que el dinamismo de la población agravaba otros grandes problemas nacionales, lo que le llevaba a impulsar una política demográfica tendiente a disminuir el crecimiento de la población como complemento integral de una política de desarrollo.

miento que hacía de las mismas, se afirmaba su interés en las perspectivas global y regional.

La cuarta sección incluye textos sobre el empleo y los mercados de trabajo. Urquidí vio que era en los mercados de trabajo donde se daban algunas de las interacciones más trascendentales entre población y desarrollo. Lo anterior lo condujo una y otra vez al análisis de la política económica. De ahí su atención a los problemas del empleo y del acomodo en los mercados de trabajo de una población joven, rápidamente creciente y con gran movilidad territorial. La mayoría de los textos al respecto son una muestra de reflexión retrospectiva que conjuga su análisis con una visión prospectiva —muy típica de él y su obra.

Los textos incluidos en la quinta y última sección son sólo una muestra de sus incursiones en otros temas muy relacionados con la cuestión de la población y el desarrollo. Se incluye un par de textos sobre el desarrollo urbano, proceso que le interesó mucho y que vinculó con los cambios demográficos del país y del que, anticipándose a tendencias ulteriores, exploró sus implicaciones medioambientales. También se recogen algunos de sus escritos sobre la dimensión educativa. Sus actividades en el campo de la educación y la academia llenaron gran parte de su vida. La educación superior y la academia le deben mucho a Víctor L. Urquidí. El texto final lleva una nota muy personal, ya que en él mi nombre va unido al suyo, lo que me llena de satisfacción.

FRANCISCO ALBA



# REFLEXIONES SOBRE POBLACIÓN Y DESARROLLO.

ENSAYO EN HOMENAJE A VÍCTOR L. URQUIDI\*

*Francisco Alba*

## INTRODUCCIÓN

Los cambios demográficos experimentados por la población mundial en la segunda parte del siglo xx fueron extraordinarios. Los países en desarrollo, muchos de ellos “economías emergentes”, recorrieron de manera muy acelerada las primeras fases de su transición demográfica.<sup>1</sup> El descenso de la mortalidad, en un primer momento, se tradujo en un rápido crecimiento de sus poblaciones, que en corto tiempo multiplicaron su tamaño. La caída de la fecundidad, en un segundo momento, redujo el ritmo de su crecimiento demográfico. En cambio, los países ya desarrollados, sociedades prósperas, entraron en las últimas fases de sus transiciones demográficas con un progresivo envejecimiento de sus poblaciones.

Al tiempo que diferentes países experimentaban esas transiciones, los posicionamientos sobre las implicaciones de las mismas fueron cambiantes. En medio siglo, de la alarma por la cuantía de la población mundial y, sobre todo, el rápido crecimiento de las poblaciones de los países menos desarrollados, se pasó a la reflexión ante el envejecimiento demográfico que estaba ocurriendo en casi todos los países, en algunos de ellos —de transición demográfica tardía— de manera acelerada.

Las afirmaciones anteriores son, ciertamente, un tanto cuanto reduccionistas, ya que las situaciones demográficas concretas son demasiado complejas y las posturas ante las mismas son también muy heterogéneas. En el mundo coexisten muchas y muy diversas realidades demográficas; las visiones al respecto

\* Extiendo un agradecimiento a Rocío Bobadilla, Sonia García y José Macías por sus variadas y generosas colaboraciones para la elaboración de este ensayo; a Graciela Salazar por su ayuda en la recopilación de los materiales. Mi aprecio a Carlos Marichal y a Claudio Stern por los comentarios y las sugerencias que me hicieron a lo largo de la elaboración de este ensayo.

<sup>1</sup> El concepto de transición demográfica alude a una serie de transformaciones en el comportamiento de las poblaciones por medio de las cuales las sociedades transitan de pautas seculares y milenarias de elevada mortalidad y fecundidad, consideradas “tradicionales”, a otras, caracterizadas por bajos niveles de mortalidad y fecundidad, denominadas “modernas”. Esta transición demográfica constituye un auténtico parteaguas en la historia de la humanidad.

son similarmente variadas. En algunos países se considera deseable reducir el crecimiento de la población, cuando es muy acelerado; en otros se busca incentivar dicho crecimiento y revertir el estancamiento o un previsible declive demográfico. Las heterogeneidades demográficas se presentan también al interior de los países.

Al igual que con la dimensión demográfica, en la segunda parte del siglo xx se experimentaron cambios extraordinarios en las condiciones económicas, sociales y políticas del mundo. Con enormes riesgos de caer en omisiones e imprecisiones graves, me limito a mencionar algunos de los cambios que considero más relevantes para los propósitos de este ensayo. El cambio tecnológico ha sido espectacular. A partir del término de la segunda guerra mundial, uno de los objetivos prioritarios de prácticamente todos los países ha sido alcanzar el desarrollo —económico, social y político—; un pequeño puñado de países lo han conseguido. La prosperidad y el desarrollo económicos se han expandido en el mundo y han emergido nuevas potencias económicas. Sin embargo, los ritmos de las transformaciones del desarrollo han sido muy dispares y las brechas de riqueza y bienestar se han ampliado dramáticamente entre los países y dentro de los mismos.

La “modernización” cultural y política de las sociedades ha avanzado también a ritmos muy desiguales. La descolonización quedó casi concluida en la segunda parte del siglo xx. Las divisiones ideológicas y entre sistemas económicos, que caracterizaron a casi todo el siglo xx, se diluyeron a finales del mismo, dando paso, con un empuje inusitado, a una nueva era de “globalización” mundial, favorecida por el cambio tecnológico en los medios de información y las comunicaciones, así como por cambios ideológicos, normativos e institucionales.

En los albores del siglo xxi, en gran medida a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, las tendencias globalizadoras, con las que se había cerrado el siglo xx, han sido acotadas significativamente. Las reflexiones, concepciones y estrategias que han surgido para enfrentar y aprovechar las nuevas realidades económicas, sociales, políticas y demográficas han pasado, una vez más, a encontrarse en etapa de ensayo y a estar sujetas a cambios sustanciales.

Este ensayo es una revisión —que se pretende más crítica que exhaustiva— de las diferentes posiciones que se han suscitado (entre expertos, analistas y quienes toman decisiones sobre políticas públicas) alrededor de las tendencias y los cambios demográficos experimentados en poco más de medio siglo desde la perspectiva, ante todo, de sus consecuencias económicas, sin dejar de aludir también, pero de manera más selectiva, a sus implicaciones sociales e incluso políticas. Las múltiples y variadas repercusiones económicas de los comportamientos demográficos se han englobado tradicionalmente bajo el tema

genérico de “población y desarrollo”. Este acercamiento ha terminado por “definir” y codificar el contenido y los ámbitos de la literatura sobre la cuestión poblacional.<sup>2</sup> Desde una perspectiva analítica, el tema anterior es un área disciplinaria que generalmente se conoce como “demografía económica”.

El espacio temporal de las ideas presentadas en este ensayo arranca con posterioridad a la segunda guerra mundial, a raíz de la toma de conciencia de las transformaciones demográficas experimentadas por las poblaciones de los países en desarrollo.<sup>3</sup> Las posturas iniciales sobre la cuestión poblacional surgieron en el contexto del pensamiento económico convencional, prevaleciente en el mundo desarrollado, principalmente en el anglosajón.<sup>4</sup> Sin embargo, resulta igualmente importante considerar las reacciones que ese pensamiento “hegemónico” provocó, dando origen a otros planteamientos y pensamientos, mexicanos y latinoamericanos en particular, sobre la cuestión poblacional.<sup>5</sup> Por lo tanto, esta toma de conciencia me lleva no sólo a reseñar la evolución cronológica de determinadas ideas, sino también a adoptar una actitud crítica ante las mismas. Reitero que he sido selectivo en las ideas revisadas y que no existe la pretensión de ser exhaustivo.

Conviene subrayar, desde un principio, que al inicio del siglo XXI la cuestión poblacional se plantea en términos muy diferentes a los que prevalecían medio siglo atrás. A inicios del siglo XXI, entre los temas poblacionales más sobresalientes se encuentran muchos “nuevos”: el envejecimiento demográfico en el mundo; el estancamiento y el declive poblacional en muchas sociedades de-

<sup>2</sup> Este ensayo no pretende abarcar el amplio espectro y la gran complejidad de las interrelaciones que se establecen entre los dos términos de la cuestión poblacional: a saber, las implicaciones de los comportamientos demográficos sobre el desarrollo y las consecuencias de los procesos de desarrollo sobre las variables demográficas. Tengo muy presente que debo resistir la pretensión de suponer que el acercamiento económico convencional se haya convertido en el único centro conceptual alrededor del cual giraría toda reflexión en materia de población y desarrollo. Es claro que desde la perspectiva del conjunto de interrelaciones entre población y desarrollo, los determinantes de los comportamientos demográficos son también un componente del desarrollo mismo.

<sup>3</sup> Algunos de los países de menor desarrollo (la mayoría de los latinoamericanos) tenían en ese momento sólo poco más de un siglo o siglo y medio —unas pocas generaciones— de ser independientes; otros países (gran parte de los africanos y asiáticos) contaban con una independencia política recién adquirida, producto de los procesos de “descolonización” que siguieron al fin de la segunda guerra mundial. Ambos grupos de países se involucraron en el contexto de lo que sería una “guerra fría” entre las dos superpotencias vencedoras.

<sup>4</sup> El ensayo no pretende, por lo tanto, remontarse a los comienzos de la “cuestión poblacional”, que en su sentido moderno se asocia con el nombre de Malthus.

<sup>5</sup> Se presentan, por un lado, las preocupaciones de los países desarrollados o “centrales” y, por otro, las reacciones de los menos desarrollados o “periféricos”, lo que corresponde, en buena medida, a lo sucedido en la realidad.

sarrolladas;<sup>6</sup> la concentración de grandes contingentes de población en edad laboral en los países en desarrollo (y el reto de aprovechar esta circunstancia demográfica que se conoce como el “bono demográfico”); las migraciones internacionales del “Sur” al “Norte”, con sus implicaciones multidimensionales en las sociedades y economías tanto de destino como de origen.

Al lado de esos nuevos temas mantienen vigencia, desde luego, otros por largo tiempo considerados convencionales y tradicionales de la demografía y de los estudios de población. Hay que observar, sin embargo, que estos temas tradicionales de la demografía han experimentado cambios fundamentales, debido en parte a importantes intersecciones con otros intereses disciplinarios, dando lugar a significativas reformulaciones: población y salud, salud reproductiva, población y pobreza. La atención a poblaciones específicas y a grupos particulares de población, como los jóvenes o los ancianos, también ha ganado espacios entre los estudiosos de la cuestión poblacional.<sup>7</sup>

Una de las perspectivas que sustentan este ensayo es que la dimensión demográfica es cambiante, como lo es el desarrollo. Éste se concibe como un proceso, no como algo estático e inmutable, ni como una situación que una vez que se alcanza no pudiera experimentar retrocesos.<sup>8</sup> La dimensión poblacional tiene su “equivalente” al “proceso de desarrollo” en el concepto de “transición demográfica”; transición entendida también como un proceso en el tiempo, no como evolución última, ni como el fin de la historia demográfica. De hecho, ya se debate sobre una futura etapa de comportamientos demográficos que, a falta de un nombre más sustantivo, se denomina evolución “postransición” (lo que refleja la magnitud y la tremenda trascendencia que han representado los cambios demográficos experimentados, en el inicio de la transición, a partir del siglo XVIII).

Otra de las perspectivas estructurantes de este ensayo es que las profundas alteraciones de los comportamientos de las poblaciones han ofrecido insospechadas oportunidades de progreso a las sociedades, pero también les han representado difíciles y enormes retos por superar. En efecto, el desarrollo económico

<sup>6</sup> No son pocos los pensadores de los países desarrollados que reconocen la influencia de la situación demográfica del envejecimiento, el estancamiento o el declive de las poblaciones en la conformación de una visión poco promisoriosa sobre la evolución económica y social de esos países (Chesnais, 1995). Estos pensadores se incorporan a una tradición iniciada por Oswald Spengler, en 1918, con *La decadencia de Occidente*.

<sup>7</sup> La agenda de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, realizada en El Cairo en 1994, la última de este tipo, es reveladora de la vigencia simultánea de temas tradicionales, de las reformulaciones contemporáneas de los mismos y de la emergencia de temas nuevos.

<sup>8</sup> El concepto de desarrollo no se utiliza en este ensayo en sentido normativo.

y social ha dependido y depende, en medida no despreciable, de los acomodados que se producen en las sociedades frente a las cambiantes condiciones demográficas, ya que éstas condiciones y las tendencias demográficas enmarcan, en general, los términos de las potencialidades y modalidades del desarrollo por sus repercusiones en los más diversos ámbitos: de la organización familiar a las instituciones y los arreglos económicos y societales. Desde esta perspectiva, la población puede conceptualizarse como un parámetro fundamental que circunscribe el proceso de desarrollo.<sup>9</sup>

La transición demográfica es un fenómeno excepcionalmente complejo, ya que las repercusiones económicas y sociales a que da lugar son muy específicas según el tiempo, el espacio e institucionalmente. Es decir, es muy difícil generalizar tales repercusiones. La complejidad de la dimensión demográfica se encuentra asociada, en parte, a una peculiar característica de los fenómenos demográficos: sus cambios son “lentos”, a la vez que sus efectos son profundos y perdurables. Esa lentitud encierra enormes retos ya que los cambios y sus efectos no son fácilmente perceptibles y, por lo tanto, las sociedades suelen reaccionar con retraso a los mismos —frecuentemente se reacciona frente a un comportamiento demográfico cuando ya algunas de sus implicaciones son prácticamente irreversibles—. Sin embargo, la anterior característica es “contrarrestada” por el hecho de que la evolución demográfica tiene una predictibilidad que no suelen tener otros fenómenos sociales, lo que ofrece ventajas ya que esta última peculiaridad permite ser previsor frente a tendencias esperadas, con una elevada probabilidad de convertirse en realidad.<sup>10</sup>

Sin embargo, la demografía no es destino, aunque puede influir significativamente en este último. Otras condiciones y las políticas económicas y sociales de las naciones son, en general, los factores más determinantes en la dirección y la calidad de su desarrollo. Muy lejos de mi visión está postular que la población sea el factor fundamental de la evolución económica y social de un país; ni siquiera que se encuentre entre los más determinantes de dicha evolución.<sup>11</sup> Las explicaciones del desarrollo no pueden estar basadas en factores únicos, por

<sup>9</sup> El territorio y la infraestructura física se unirían a la población como factores de encuadre del desarrollo, entendiéndose por ello el conjunto de disponibilidades básicas de un sistema económico (Hodara, 1978).

<sup>10</sup> De ahí que la evolución demográfica ha sido vista como un acontecimiento cuyo mañana surge del hoy (Jackes Le Goff, en el “Prefacio” al libro de Massimo Livi-Bacci, *Historia de la población europea*, 1999). Desde luego que hay que relativizar la anterior afirmación, ya que también se ha errado rotundamente en las previsiones y estimaciones demográficas.

<sup>11</sup> Sin embargo, tampoco se descarta —ni puede ni debiera hacerse— que en alguna sociedad y en algún periodo determinado el factor demográfico haya tenido un papel clave en la evolución económica y social de una nación o una región.

importantes que pudieran ser algunos de ellos.<sup>12</sup> Las explicaciones del desarrollo tienen necesariamente que ser complejas, como lo es la realidad. Sin embargo, no por ello, deja de tener importancia conocer los efectos del volumen, del ritmo de cambio, de la estructura y de la calidad de la población —sus niveles de educación y capacitación, sus valores, sus actitudes— en los patrones de desarrollo. La población importa e importa mucho.



El ensayo consta de dos muy estilizadas caracterizaciones de los “escenarios demográficos” alrededor de 1950 y 2000, seguidas, cada una, por secciones sobre las principales posturas frente a tales escenarios. Una parte intermedia entre las dos reseña un corto periodo en el que pareció reinar la indiferencia frente a las cuestiones poblacionales y su marginación de los debates de política pública. En las tres partes se insertan incisos sobre el caso de México. Se concluye con algunas consideraciones sobre la importancia de la incorporación, en mayor medida de como se ha hecho hasta ahora, de las circunstancias demográficas propias, y del entorno pertinente, en las políticas públicas y en los planes y estrategias nacionales de desarrollo.

### EL ESCENARIO DEMOGRÁFICO HACIA 1950

Al abrirse la segunda mitad del siglo xx los países menos desarrollados experimentaron cambios demográficos significativos: los niveles de mortalidad, que ya venían descendiendo con anterioridad, lo continuaron haciendo de manera rápida y sostenida, al tiempo que los niveles de fecundidad se mantuvieron altos, e incluso ascendieron, con lo cual el ritmo de crecimiento poblacional de los países menos desarrollados se incrementó significativamente. Así, desde principios de los años cincuenta hasta fines de los sesenta su crecimiento demográfico anual pasó de 2.08 a 2.51 por ciento. En cambio, el crecimiento demográfico de los países más desarrollados disminuyó en el mismo periodo, pasando de 1.20 a 0.83 por ciento, con lo cual el crecimiento demográfico del grupo de países menos desarrollados pasó a triplicar el del grupo de los países más desarrollados.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Las explicaciones dependen mucho de las perspectivas disciplinarias e ideológicas de los analistas. La industrialización, la disponibilidad de recursos naturales (cada vez menos), el entorno externo o la estructura social han sido algunas de las explicaciones sobre el desarrollo que des-cansan fuertemente en el papel de un factor único.

<sup>13</sup> Los agrupamientos de países en más y menos desarrollados son los empleados por las Na-

Aunque este crecimiento diferencial ya se había iniciado durante la primera parte del siglo xx, para la totalidad de esa primera mitad la tasa media anual de crecimiento demográfico para ambos grupos de países fue casi igual (alrededor de 0.8%), con lo cual la relación entre la población mundial en países menos desarrollados y en países más desarrollados se mantuvo “constante” entre 1900 y 1950 (aproximadamente una razón de 2 a 1). Sin embargo, en un lapso de 20 años, entre 1950 y 1970, la población de los países menos desarrollados se incrementó en casi 1 000 millones, de 1 707 a 2 689 millones;<sup>14</sup> en cambio, la población de los países más desarrollados tan sólo se incrementó en alrededor de 200 millones de personas, de 813 a 1 008 millones. Para poner estas cifras en perspectiva se observa que el incremento de la población en los países menos desarrollados en sólo 20 años equivalió a la población total de los países más desarrollados en 1970. El resultado de ese comportamiento divergente no podía pasar desapercibido.

De hecho, todas las proyecciones contemporáneas indicaban que esas tendencias se intensificarían, aumentando de manera sostenida y sensible la proporción de la población mundial en países menos desarrollados respecto de los más desarrollados. Las Naciones Unidas (1967) estimaban en los años sesenta que las regiones menos desarrolladas albergarían en el año 2000 poco más de tres de cada cuatro habitantes en el mundo.

Desde los años cincuenta se hizo notar que las estructuras por edad en las regiones más y menos desarrolladas diferían y que las de estas últimas se encontraban en el estadio que se denominaba de “fuerte dependencia juvenil”; esta circunstancia incrementaba las dificultades de desarrollarse, al tener una menor proporción de población con posibilidades de estar en la fuerza de trabajo y por demandar mayores gastos en consumo y servicios (Naciones Unidas, 1953). Si bien se reconocía la casi imposibilidad de hacer conjeturas sobre el curso futuro de las migraciones internacionales, es interesante notar que los países europeos servían de referente para los países de emigración y que la abundancia de tierra era el referente respecto de los países de inmigración. También es entendible que el tema de la movilidad interna se centrara en las migraciones rurales a las ciudades (Naciones Unidas, 1953).<sup>15</sup>

ciones Unidas. El crecimiento de los países menos desarrollados también superaba en varios múltiplos —de dos a tres o más veces— el crecimiento experimentado por los países más desarrollados durante la etapa inicial de su transición demográfica, esencialmente en el siglo xix, cuando también se aceleró el crecimiento de sus poblaciones.

<sup>14</sup> América Latina y el Caribe fue la región con la tasa de crecimiento demográfico más elevada.

<sup>15</sup> El tema de la urbanización apenas se abría camino a partir de consideraciones sobre la distribución de la población por tamaño de ciudades.

*El paradigma del freno al crecimiento poblacional (y su contrapartida)*

Cuando en los años cincuenta y sesenta se tomó conciencia del rápido crecimiento de las poblaciones de gran parte de los países menos desarrollados, tendió a prevalecer la opinión de que esta evolución no iba a favorecer el desarrollo de dichas naciones. En un contexto diferente al de casi dos siglos atrás (en la época de Malthus), las posturas frente a este fenómeno volvieron a dividirse entre pesimistas y optimistas, prevaleciendo las de los primeros sobre las posturas de los segundos.<sup>16</sup> Entre los pesimistas predominaba la percepción de los retos y los costos que se derivarían para la sociedad y la economía de los cambios demográficos observados. Entre los optimistas había la percepción de las oportunidades que los recursos humanos ofrecen, cuyo desarrollo no parecía enfrentar restricciones.

En realidad, las actitudes pesimistas se nutrían de acercamientos analíticos específicos. Coale y Hoover (1958), en una obra que se convertiría en un clásico de aquella época, analizaron los requerimientos de capital que una aceleración del crecimiento demográfico demanda del sistema económico (para ser invertidos) tan sólo para conservar y mantener un mismo nivel de producción y de ingreso per cápita. Al enfocarse en los volúmenes de capital adicional que una mano de obra en crecimiento requiere para ser productiva, Coale y Hoover asumieron la visión del pensamiento predominante en el campo del crecimiento económico: a saber, que la productividad del “factor trabajo” depende fundamentalmente de la disponibilidad e intensidad del “factor capital”. No exploraron, en cambio, los aspectos de complementariedad que suelen existir entre los factores productivos, ni las opciones que pudieran ofrecérsese a una economía al sustituir un factor por otro.

La argumentación anterior adquiriría relevancia al considerarse que esos requerimientos adicionales de inversiones en capital se dan en un contexto en que una estructura etaria joven de la población ocasiona fuertes gastos en consumo, en detrimento del ahorro y la inversión. Coale y Hoover construyeron un índice, que denominaron “de dependencia demográfica”, que relaciona la “población inactiva” respecto de la “población activa”.<sup>17</sup> Un elevado índice im-

<sup>16</sup> Un aspecto revelador de lo importante que es la cuestión poblacional es el hecho de que los posicionamientos frente a la cuestión demográfica se dividan entre pesimistas y optimistas, lo que alude a sentimientos y actitudes, más que a acercamientos científicos o disciplinarios.

<sup>17</sup> El índice de dependencia considera, para simplificar, como inactivos a la población menor de 15 años y a la de 65 años y más, y como activos a la población entre 15 y 64 años. Este índice general de dependencia se puede descomponer en dos: uno de dependencia joven y otro de dependencia envejecida.

plicaría fuertes presiones sobre la creación de infraestructura física y sobre el gasto público “social” dirigido a la satisfacción de los requerimientos de la población improductiva, todo lo cual se daría en detrimento de la inversión y, por tanto, del crecimiento económico.<sup>18</sup> Este índice fue uno de los instrumentos más utilizados para analizar e interpretar —de manera ideológicamente cargada— las implicaciones económicas y sociales del rejuvenecimiento de la estructura etaria que una población en las primeras etapas de la transición demográfica suele experimentar.<sup>19</sup>

Los argumentos de Coale y Hoover dieron lugar a una especie de “consenso académico” en el mundo más desarrollado (particularmente el anglosajón), que condujo a recomendar políticas públicas que redujeran los niveles de fecundidad, para así disminuir el elevado crecimiento de las poblaciones en los países menos desarrollados. Surgió, así, el paradigma del control demográfico como respuesta a la cuestión poblacional.

Posteriormente, al anterior paradigma se añadió el argumento de que el creciente volumen de la población mundial agotaría los recursos del planeta y pondría límites al crecimiento económico y al desarrollo humano. La obra del Club de Roma sobre “los límites al crecimiento” se convirtió también en una referencia paradigmática (Meadows *et al.*, 1972). Los argumentos del Club de Roma, enraizados en concepciones sobre los rendimientos decrecientes a la productividad de los factores, estaban, ante todo, relacionados con los “efectos-tamaño” de la población en el mundo.<sup>20</sup> El Club de Roma pretendía prevenir potenciales catástrofes para la humanidad, derivadas de una combinación de tendencias de poblaciones crecientes, de patrones dispendiosos de consumo y de una industrialización incontrolada, frente a recursos naturales finitos y no

<sup>18</sup> El moderno concepto de capital humano se les eludió a Coale y Hoover al considerar como “costos” (no como inversión) los gastos que se hacen en la población joven. Coale y Hoover tampoco incorporaron a su análisis el hecho de que con un desfase temporal la población joven se vuelve, con posterioridad, el factor productivo del trabajo. No dieron importantes implicaciones al hecho de que la demografía es un proceso. Su análisis fue más estático que dinámico.

<sup>19</sup> Este rejuvenecimiento se produce al descender la mortalidad, específicamente la infantil, y mantenerse elevada la fecundidad. La distribución por edad de la población comenzó a figurar de manera prominente con las discusiones sobre ahorros, inversión, empleo y productividad (Naciones Unidas, 1973).

<sup>20</sup> La transición demográfica tiene tres tipos principales de efectos: los relacionados con el ritmo de crecimiento de la población, los relacionados con el volumen o tamaño de ésta y los relacionados con la estructura por edades de la misma. Todos estos efectos están interrelacionados, pero su aparición e intensidad se producen de manera selectiva y desfasada en el tiempo. Los efectos-tamaño suelen hacerse evidentes cuando ya se ha producido una fuerte acumulación o multiplicación de la población.

renovables.<sup>21</sup> Así, al impacto potencial de los efectos de una población en rápido crecimiento en los países menos desarrollados se añadían sobre el medio ambiente las implicaciones del consumismo y el industrialismo de los países prósperos y más desarrollados.

El reconocimiento de la existencia de efectos adversos potenciales ligados con el tamaño de una población no significa, sin embargo, que un mayor tamaño demográfico sea necesariamente desfavorable para la economía y la sociedad. En efecto, muchos analistas han señalado la existencia de efectos favorables para el desarrollo vinculados con el tamaño de una población. Entre las obras más reconocidas de aquellos años se encuentran la de Boserup (1967) y la de Simon (1977).

Nuevamente, las generalizaciones están fuera de lugar. En cambio, lo que sí puede afirmarse es que los arreglos societales no son ajenos a los diversos tamaños de las poblaciones, ya que es poco probable que sean igual de eficaces los arreglos que “funcionan adecuadamente” con un tamaño dado de población cuando éste cambia sustancialmente, máxime si el desplazamiento poblacional hacia una escala varias veces mayor ocurre en un tiempo breve. Los ajustes de las sociedades al cambio demográfico se hacen imprescindibles ya que, para seguir “avanzando”, las sociedades deben establecer nuevos arreglos institucionales entre sus diversos componentes para que éstos interactúen de manera adecuada según una nueva escala y complejidad.

En realidad, los intentos de evaluación de la experiencia histórica al respecto entran en el terreno de los ejercicios del “qué habría pasado o acontecido si” las trayectorias y los volúmenes demográficos hubieran sido diferentes a los experimentados. Creo que resulta casi imposible imaginar el tipo de sociedades que hubieran emergido en el caso de que sus poblaciones hubieran sido mucho menores o mucho mayores que las históricas. ¿Habría habido estilos de vida radicalmente diferentes de los *realmente* vividos en el curso de la historia? ¿Pudo haber habido más o menos cultura, más o menos desarrollo, mejores o peores evoluciones sociales y económicas en algunos de esos escenarios hipotéticos? Es difícil especular al respecto. Sin embargo, las preguntas anteriores no dejan de tener su importancia, puesto que están relacionadas con cuestionamientos y preocupaciones que emergen como muy relevantes en cuanto a la sustentabilidad y los estilos de vida en el siglo XXI y más adelante.

<sup>21</sup> El informe del Club de Roma fue calificado por diversos autores de “neomalthusiano”. Víctor L. Urquidí es autor del “Prólogo” de la edición en español del informe. Algunas de las posiciones originales del Club de Roma fueron suavizadas posteriormente por el propio club (Meadows *et al.* 1991). Sobre las posiciones del Club de Roma y la vinculación de Víctor L. Urquidí con el mismo, véase el vol. I. de esta serie de sus obras selectas.



No todos los estudiosos de la población, incluidos muchos radicados en los países más desarrollados, concordaban en la forma en que la cuestión poblacional era definida por la ortodoxia ampliamente prevaleciente en determinados círculos de análisis y de tomadores de decisiones sobre política demográfica y otras políticas públicas. Los cuestionamientos al paradigma ortodoxo eran más extendidos y “fundamentales” en los círculos de análisis y en las instancias políticas de los países menos desarrollados cuyas poblaciones experimentaban sus respectivas transiciones demográficas.

En América Latina se reaccionó frente al cambio y la cuestión demográficos en función esencialmente de tres factores. Por un lado, en el siglo xx todavía pesaba mucho un legado del siglo xix, que consideraba que el continente americano era extenso, su población escasa y que “gobernar era poblar”.<sup>22</sup> Por otro, en las matrices conceptuales de referencia del momento sobre las raíces de la falta de desarrollo en la región<sup>23</sup> se ponía gran énfasis en la transformación de las condiciones materiales de existencia como motor del desarrollo y del progreso humano,<sup>24</sup> por lo que no tenía mucho sentido pretender influir directamente en los comportamientos demográficos. Además, frente a la ortodoxia dominante se dio una reacción de rechazo por lo que se percibía como una actitud injerencista y un pensamiento unilateral, ajeno a los problemas de la región, cuyas recomendaciones sobre las políticas de población se consideraban muy “estrechas”. Como una reacción crítica al pensamiento ortodoxo surgió una serie de posicionamientos que eventualmente serían vistos como una “escuela latinoamericana” de población y desarrollo.

Uno de los pensadores más representativos y emblemáticos de la emergente posición latinoamericana fue Singer (1971) al cuestionar directamente los acercamientos y las conclusiones a los que llegaba el pensamiento dominante; es decir, que la inversión adicional requerida por un rápido crecimiento demográfico se considerara como desfavorable para el desarrollo, que los gastos de consumo de una estructura de población joven se vieran como costos o que se supusieran como decrecientes los rendimientos asociados a ma-

<sup>22</sup> Juan Bautista Alberdi, *Bases puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, Edit. Claridad.

<sup>23</sup> Según otras perspectivas muy incluyentes se trataba más bien de un subdesarrollo o dependencia (Cardoso y Faletto, 1969).

<sup>24</sup> En las matrices conceptuales de la época era fuerte la influencia del pensamiento marxista, que sostenía, entre otras posiciones, que la población también tenía en el capitalismo el papel de ejército de reserva.

yores volúmenes de población. Singer sostenía que habría que dejar que la transición demográfica siguiera su curso y aportara sus beneficios a los países en desarrollo.

Creo que uno de los postulados más importantes del pensamiento latinoamericano ha sido que la economía y el sistema social, más que la demografía, son las dimensiones que deben ajustarse para responder a los requerimientos de los cambios de la población. Otro postulado, asociado al anterior, es que el desarrollo socioeconómico debe dar paso a la transición demográfica. En concordancia con lo anterior, la investigación latinoamericana se ha interesado, ante todo, en las modalidades de incorporación de la población en las esferas económica y social. Ante patrones de incorporación ampliamente desfavorables se confirmaba la necesidad de un ajuste o un cambio radical de las políticas convencionales de desarrollo.<sup>25</sup>

Una actitud similar prevalecía frente a la cuestión del agotamiento de los recursos del planeta, ya que el pensamiento latinoamericano planteaba la necesidad de cambiar la naturaleza del proceso de desarrollo en la región y de orientar dicho desarrollo hacia la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población, ya que, de lo contrario, los procesos de desarrollo se verían rebasados por las presiones ejercidas por los volúmenes crecientes de las poblaciones (Herrera *et al.*, 1972).

El pensamiento latinoamericano ha enfatizado que la problemática población-desarrollo debería considerarse en su totalidad y con toda su complejidad; es decir, la discusión sobre las implicaciones —económicas, sociales y políticas— de los comportamientos demográficos no debería disociarse de la discusión sobre los determinantes —económicos, sociales y políticos— de dichos comportamientos. A partir de ese acercamiento, la cuestión población-desarrollo se vinculó, obviamente, con la cuestión mas amplia del desarrollo mismo.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Los trabajos realizados en el marco de la Comisión de Población y Desarrollo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) tendieron a definir la escuela latinoamericana como un pensamiento contrario al neomalthusiano. Estos trabajos se publicaron en dos series intituladas *Reproducción de la población y desarrollo* y *Migración y desarrollo*, respectivamente, mismas que reflejan el equilibrio temático auspiciado en la región.

<sup>26</sup> La escuela latinoamericana prefería utilizar el concepto de desarrollo económico y social, en contraposición al concepto de mero crecimiento económico o al de desarrollo económico, estos últimos considerados inadecuados e insuficientes. El pensamiento latinoamericano reflejó los debates sobre el concepto de desarrollo de aquellas épocas. Más allá de los procesos de industrialización, del crecimiento económico o de la acumulación de capital, los objetivos del desarrollo deberían incorporar también la satisfacción “universal” de las necesidades básicas de una población, el pleno empleo y la cohesión y equidad sociales. Aquellos años vieron expandirse la lista de los objetivos sociales del desarrollo.

En conformidad con las anteriores consideraciones, el pensamiento latinoamericano expandió también el ámbito de lo que debería entenderse por política de población, ampliando su campo de acción sobre las condiciones económicas y sociales que indujeran el cambio demográfico. Consideró, además, la movilidad y la distribución de la población como fenómenos propios del ámbito de las políticas de población y desarrollo.<sup>27</sup> El ámbito ortodoxo de la esfera de acción de la política de población tendía a limitarse a las variables demográficas del crecimiento de la población: la mortalidad y la fecundidad. Desde la perspectiva de ese alcance convencional del ámbito demográfico, la política de población (en una acepción estricta) es una política sectorial. En cambio, en una acepción más amplia de la política de población se incorporaron a su ámbito las políticas más generales de desarrollo —como la social y la económica. La política de población se expandía de esta manera al punto de casi confundirse con la política de desarrollo (no tan sólo *ser parte de* las políticas de desarrollo sino *una* política de desarrollo).

En el contexto del anterior marco conceptual, la escuela latinoamericana prácticamente se autodescalificaba para proponer políticas concretas de población, optando por hacer recomendaciones sobre las transformaciones requeridas por las condiciones económicas y los arreglos políticos prevalecientes en las sociedades latinoamericanas, a fin de que el desarrollo así alcanzado desencadenara, ulteriormente, la transformación deseada de los comportamientos demográficos. Con frecuencia, el reclamo en favor de considerar la cuestión poblacional en su “totalidad” escondía una renuencia a dar conclusiones no deseadas sobre las implicaciones de determinados patrones demográficos. Así, se desatendió un tanto el hecho de los círculos viciosos que se estaban estableciendo entre patrones de inserción laboral inadecuados, deficiencias en la calificación del recurso humano (bajos niveles educativos) y comportamientos demográficos caracterizados por muy elevados niveles de fecundidad y crecimiento.

A la postre, las posturas de la escuela latinoamericana y las de los gobiernos latinoamericanos terminaron por no encontrarse, ya que las políticas de población que se comenzaron a implementar en la región a partir de los años setenta parecían más orientadas por el “pensamiento ortodoxo”, dado su carácter res-

<sup>27</sup> En aquellos años, el crecimiento social preocupaba tanto como el natural o vegetativo. Así, se sostenía que “las altas tasas de crecimiento vegetativo en muchos países de la región, y la intensificación de los procesos de urbanización y ‘metropolización’ en todos ellos, constituyen dos aspectos esenciales de la problemática demográfica del continente” (CEPAL, 1975: 1). Véase también la serie Migración y Desarrollo, de la Comisión de Población y Desarrollo de CLACSO. Años después ambos fenómenos han pasado a formar parte de la agenda internacional sobre población y desarrollo.

trictivo, que por el latinoamericano. En efecto, los gobiernos de la región que reorientaron sus políticas demográficas en aquella época lo hicieron con el objetivo de reducir el crecimiento demográfico, al amparo de programas de planificación familiar y de otras acciones y programas para proporcionar información en materia de procreación (Urzúa, 1979).<sup>28</sup>

*Sobre el caso de México: confianza frente al crecimiento demográfico*

Pasados los vaivenes revolucionarios de inicios del siglo xx, México comenzó a experimentar cambios demográficos significativos a partir de los años treinta y cuarenta. El descenso de los niveles de mortalidad aceleró el crecimiento de la población y la estructura demográfica experimentó un ligero rejuvenecimiento, si bien estos cambios no se apreciaron con nitidez al principio. Como resultado de dichos cambios, entre 1950 y 1970, en el lapso de aproximadamente del cambio de una generación por otra, la población mexicana prácticamente se duplicó, pasando de 25 a 50 millones, en números redondos. En ese mismo lapso, la población menor de 15 años pasó de 42 por ciento a 46 por ciento del total, y el índice general de dependencia se incrementó de 0.87 a prácticamente 1.0 —es decir, una relación de un habitante improductivo por cada productivo.

Con el aumento de la población hubo cuantiosos desplazamientos de población en el país, siendo los más importantes los que se dirigieron a las ciudades. La población urbana triplicó su volumen entre 1950 y 1970, frente a sólo 50 por ciento de aumento de la población no urbana (Unikel *et al.*, 1976).<sup>29</sup> El proceso de urbanización del país adquirió una gran intensidad en esa primera etapa de la transición demográfica.

Los cambios en los comportamientos demográficos se proyectaron hacia el futuro y los números de la población se incrementaban con rapidez. Benítez y Cabrera (1966) esperaban una duplicación de la población entre 1960 y 1980, de 36 a 70 millones. Si esas tendencias perduraban otros 20 años el país podría acercarse a 140 millones de habitantes en el año 2000. Prácticamente pasaba desapercibido el hecho que la emigración “permanente” (a Estados Unidos) se situaba en los años sesenta en el rango de 30 000 mexicanos anualmente, por-

<sup>28</sup> En la práctica, las políticas públicas en materia demográfica se sostenían, correctamente en mi opinión, refiriéndose a la defensa, protección y ampliación de los espacios de libertad y responsabilidad de la pareja.

<sup>29</sup> Hay que observar, sin embargo, que parte importante del aumento de la población urbana se debió al crecimiento natural de dicha población.

que la atención estaba puesta en la emigración temporal de trabajadores mexicanos, que superaba varias veces (hasta cinco veces y más) la cifra anterior. Estos fueron algunos de los datos y elementos que reabrieron la cuestión poblacional en México.

La evaluación de la evolución demográfica dependió en buena medida de la apreciación de las condiciones económicas y sociales de la población y de las perspectivas adoptadas —del poblamiento del territorio y la preservación de la identidad nacional a las cuestiones sobre seguridad nacional y el fortalecimiento de la economía, entre otras— desde las cuales dicha evolución era considerada.

Las primeras reacciones de analistas, intelectuales y tomadores de decisiones ante los cambios demográficos que experimentaba el país fueron favorables, ya que se consideró que éstos venían a subsanar una escasez relativa de población y que los mismos propiciaban el crecimiento económico del país (Morelos, 1971).<sup>30</sup> En general, hasta los años sesenta, entre las élites políticas prevaleció una actitud esencialmente pasiva ante los cambios demográficos observados. Entre los expertos en desarrollo económico existía una fuerte reticencia a involucrarse en la cuestión del rápido crecimiento demográfico que el país experimentaba; reticencia que, en parte, estaba basada, en México como en la mayoría de los países de América Latina, “en la tesis de que el proceso mismo de desarrollo económico conducirá al abatimiento del ritmo de incremento de la población” (Wionczek y Navarrete, 1965: 23).<sup>31</sup>

No era fácil tomar decisiones en la materia. El país gozaba de estabilidad política y experimentaba un patrón de crecimiento económico relativamente elevado y sostenido (el PIB crecía de 6 a 7 por ciento anualmente) que creó prosperidad (el producto per cápita ascendía de manera sostenida más de 3 por ciento por año). Con las políticas de una industrialización por sustitución de importaciones (ISI) el país se industrializó. Múltiples indicadores de desarrollo económico y social —en infraestructura y educación, entre otros— mostraban avances notorios. El crecimiento sostenido y la baja inflación terminaron por definir ese periodo como el de “desarrollo estabilizador”. En él se dio también una importante movilidad social. Los niveles de vida aumentaron; surgió una importante clase media urbana; la distribución del ingreso y de los recursos mejoró. México se convirtió en un actor internacional de respeto. En aquellos

<sup>30</sup> En una obra de gran aliento de la época, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas* (Solís, 1970), se consideraba que el aumento de la población había sido uno de los factores que apoyaron la movilidad ocupacional y geográfica de la mano de obra.

<sup>31</sup> Una reseña extensa sobre el pensamiento mexicano en materia de población y desarrollo se encuentra en Alba (1994).

años, se llegó a hablar, dentro y fuera del país, del “milagro mexicano”. En síntesis, era generalizada una apreciación favorable sobre el proceso de desarrollo mexicano.

No es de extrañar, por lo tanto, que entre los pensadores mexicanos existiera dificultad en reconocer que del rápido crecimiento de la población se pudieran derivar problemas serios para alcanzar los objetivos que el país se propusiera. Además, al inicio de la transición demográfica, las implicaciones que dicha transición conllevaba no fueron resentidas por la sociedad de manera muy adversa (Alba y Potter, 1986). Creo también que la apreciación positiva sobre el desarrollo mexicano estuvo influida por una buena dosis de optimismo e “idealismo ideológico” respecto de las amplias capacidades del “sistema revolucionario” para seguir guiando el proceso de desarrollo del país y así absorber productivamente a una creciente población.<sup>32</sup>

Sin embargo, el país no logró transformar muchas otras estructuras económicas, sociales y políticas fundamentales —los seculares desequilibrios regionales y socioeconómicos, impresionantes brechas y desigualdades en el acceso a oportunidades y recursos, la condición de país de bajos salarios, los rezagos educativos, la cuantía creciente de grupos marginados, un régimen político cerrado—, al punto que, en una especie de balance de lo realizado, las manifestaciones y protestas estudiantiles de 1968 sacudieron al sistema político, y a la sociedad en general, con reclamos que exigían importantes correcciones en el rumbo del país. El año de 1968 contribuyó decisivamente a poner fin a la complacencia de la clase gobernante.

En ese contexto, unos pocos analistas se interrogaban sobre si el acelerado crecimiento de la población no estaba influenciando adversamente la capacidad del Estado mexicano de promover el desarrollo económico y social, dadas las fuertes cargas económicas y sociales asociadas a ese cambio demográfico.<sup>33</sup> En general, esos analistas no consideraban que el rápido crecimiento demográfico fuera una restricción determinante que impidiera que la economía creciera más rápido de como lo venía haciendo en las décadas anteriores (un ritmo nada despreciable superior a 6 por ciento) ni que la reducción del crecimiento demográfico fuera un requisito indispensable para acelerar el desarrollo económico y social

<sup>32</sup> Ese idealismo se unía a un profundo “conservadurismo” de valores y actitudes tradicionales entre la población, lo que dificultaba tocar el tema reproductivo. La renuencia a intervenir directamente en las variables demográficas con fines demográficos podría no ser ajena a los valores culturales y religiosos profundamente conservadores que prevalecían entre amplios segmentos de la sociedad, incluidos los que se autodefinían como progresistas.

<sup>33</sup> Entre esos analistas y pensadores sobresale el liderazgo de Víctor L. Urquidí. La selección de su obra que este volumen recoge lo atestigua.

del país; se buscaba que la dimensión demográfica —incluida la posibilidad de reducir el crecimiento de la población— formara parte de la planeación del desarrollo (Urquidí, 1969, 1970) o bien que se reconocieran las interrelaciones entre las diversas dimensiones de la sociedad y se abrieran espacios para la acción pública en todas ellas —incluida la demográfica—, ya que las cuestiones sobre población y desarrollo se refieren no sólo a las potencialidades y limitaciones de las trayectorias de la población sobre los ritmos y modalidades del desarrollo, sino también tienen relación con las opciones que se le presentan a una sociedad para elegir sobre los tipos de desarrollo que la misma puede pretender seguir en términos de prosperidad, estilos de vida y libertad (Alba, 1977).

Siguiendo un razonamiento que sintetiza bien las complejidades de las interacciones entre población y desarrollo, se podría considerar que las ventajas dinámicas implicadas por una amplia población —en términos de mercado, diversificación de capital humano y ensanchamiento de la frontera productiva— se veían “restringidas” por la discrepancia entre el módulo espacial de asentamiento —en las altiplanicies centrales— y la localización de los recursos —en las zonas costeras muchos de ellos—; por el reparto desigual del ingreso y de las oportunidades, y por la lenta y fragmentaria acumulación de capital humano (Hodara, 1978).

Específicamente, con el surgimiento de las cuestiones sociales, económicas y políticas nacionales a fines de los años sesenta y principios de los setenta, se tomó conciencia de las implicaciones del proceso demográfico, que se hicieron sentir con fuerza sobre todo en los mercados laborales que no pudieron absorber adecuadamente la creciente oferta laboral. Los estudios en torno a la cuestión del empleo en México respondían en buena medida, si bien indirectamente, a cuestiones relacionadas con los efectos del cambio demográfico que el país venía experimentando, al señalar que el acelerado crecimiento demográfico del pasado se traducía en una oferta de fuerza de trabajo rápidamente en crecimiento que enfrentaba condiciones de demanda menos dinámicas.<sup>34</sup>

En realidad, se tenían escasos conocimientos sobre las interacciones principales entre los cambios demográficos que el país experimentaba y las trayectorias futuras de su proceso de desarrollo económico y social, sobre las conse-

<sup>34</sup> Ibarra (1970) confiaba en que una aceleración del crecimiento económico y ciertos ajustes en la adopción de técnicas productivas podrían aproximar el mercado de trabajo a una situación cercana a la ocupación plena, si bien reconocía que la dinámica de población era un elemento de desajuste en los mercados de trabajo. Por su lado, en el informe del Grupo de Estudio del Problema del Empleo (1973) se hacía notar la incompleta transformación del mercado de trabajo, donde los componentes formales o modernos no lograban absorber a los informales o tradicionales. A su vez, Urquidí (1974), usando la información censal de 1970, mostraba el poco capital humano incorporado en el factor trabajo.

cuencias del rápido crecimiento de la población en los patrones de crecimiento económico y de desarrollo, sobre las direcciones en que habrían operado esas interrelaciones y sobre su magnitud e importancia (CEED, 1970).

Sin embargo, de manera casi inesperada, la orientación de la política de población fue objeto de una discusión legislativa durante 1973, y en 1974 entró en vigor una nueva Ley General de Población que abrió espacios para una desaceleración deliberada del crecimiento demográfico y significó una reorientación importante respecto al “espíritu poblacionista” de la ley anterior.<sup>35</sup> En cierto sentido, la política demográfica encapsulada en la Ley General de Población de 1974 vino a zanjar la discusión que se venía dando sobre población y desarrollo en México. Al mismo tiempo, la orientación de la nueva política demográfica equivalía a un asentimiento tácito de la posición que enfatizaba las dificultades que el rápido crecimiento de la población puede presentarle al proceso de desarrollo. Desde luego que no se trató de una política controlista sin más. La ley de población de 1974 fue una ley muy balanceada. El cambio demográfico fue visto en el contexto de sus interrelaciones con el desarrollo. La política demográfica se inscribió, por lo tanto, en el ámbito de las políticas de desarrollo e incorporó entre las responsabilidades y los programas de acción de Conapo los temas de la distribución de la población en el territorio, de la migración interna y las condiciones socioeconómicas de la población (Cabrera, 1994).

#### EL REVISIONISMO DEMOGRÁFICO: UN CORTO INTERLUDIO

El caso de México es paradigmático de lo que aconteció en muchos otros países en la región. Alrededor de los años setenta, un país tras otro adoptó políticas demográficas tendientes a disminuir los niveles de fecundidad para así reducir los ritmos de crecimiento de las poblaciones respectivas. Casi de inmediato, ya en los años ochenta y noventa, los datos disponibles señalaban claramente que se estaba dando una importante inflexión, a veces de manera más acelerada de lo esperado, de las tendencias demográficas en buen número de países, específicamente entre múltiples y diversas poblaciones latinoamericanas.<sup>36</sup>

En el corto lapso de 20 años, entre principios de los años setenta y principios de los noventa, el número medio de hijos por mujer descendió de 5.4 a 3.4

<sup>35</sup> Víctor L. Urquidi escribiría, años más tarde, que con la nueva política demográfica el sistema mexicano reaccionó con una demora de aproximadamente 10 años a los retos del cambio demográfico, una vez que se tuvo conciencia de los mismos (Urquidi, 2000).

<sup>36</sup> Este descenso dio pie a un interesante debate sobre los factores causales de carácter socioeconómico y el papel que en dicho descenso tenían las nuevas políticas demográficas.

en las regiones menos desarrolladas; de 5 a 3 hijos (40 por ciento) en América Latina y el Caribe. El descenso en el crecimiento de las poblaciones respectivas fue de proporciones relativas equivalentes: en esas mismas regiones el ritmo de crecimiento anual medio se redujo de 2.37 a 1.83 por ciento; en América Latina y el Caribe, de 2.44 a 1.71 por ciento (un descenso de 30 por ciento).

A raíz de las anteriores evoluciones en esos años, las estimaciones de la población para fines del siglo xx y, sobre todo, para el siglo xxi comenzaron a proyectarse “a la baja”. Así, la población para América Latina en el año 2000 fue estimada en 620 millones de habitantes, desde la perspectiva de 1973 (Naciones Unidas, 1978); para el mismo año 2000 fue estimada en sólo 534 millones, desde la perspectiva de 1990 (Naciones Unidas, 1991).

En general, la adopción generalizada de políticas “controlistas” y la inflexión de las tendencias demográficas en los países menos desarrollados hicieron que en los años ochenta y noventa disminuyera significativamente la preocupación del pensamiento hegemónico sobre las relaciones entre población y desarrollo. Así, frente a la ortodoxia del pasado que argumentaba que el rápido crecimiento de la población afectaba adversamente los avances en desarrollo económico, pronto se instauraron diversos tipos de revisionismo.

La corriente revisionista condujo a una visión “neutralista” de la población. Este tipo de revisionismo argumentaba que la evidencia acerca de las implicaciones de los comportamientos demográficos sobre un desempeño económico desfavorable no era tan convincente, que los resultados empíricos eran diversos e inconclusos y que abundaban ejemplos de implicaciones en sentido contrario, es decir, efectos favorables.<sup>37</sup> La óptica revisionista condujo a una posición analítica de indeterminación en relación con los efectos del cambio demográfico —específicamente, de un elevado crecimiento— en el proceso de desarrollo, ya que, según esta visión, el crecimiento de la población no impide ni promueve sistemáticamente el crecimiento económico (National Research Council, 1986).<sup>38</sup>

Este revisionismo que se instaló a partir de los años ochenta en los círculos académicos internacionales condujo a una marginación de las cuestiones demográficas en el debate público (Demeny, 1988; Cassen, 1994). Esta evolución resultaba paradójica, ya que el cuestionamiento del paradigma mismo del

<sup>37</sup> En la literatura revisionista de la época se encuentran consideraciones sobre si los efectos negativos y positivos se contrarrestan, si se revierte la causalidad, si los datos disponibles son pobres o inadecuados, o si los modelos no son los apropiados (Chesnais, 1987).

<sup>38</sup> Desde luego, el que resultara cada vez menos obvio que el crecimiento demográfico actúa como un freno al desarrollo económico no necesariamente está asociado con la proposición contraria; a saber, el crecimiento demográfico es favorable al desarrollo.

control de la población se daba justo cuando este paradigma se había anotado importantes triunfos en materia de políticas públicas. Para entender lo anterior conviene advertir que este revisionismo se inscribía en el fortalecimiento de un pensamiento económico neoliberal que privilegiaba la racionalidad económica y el funcionamiento de los mecanismos de mercado para la instauración de condiciones que facilitarían el crecimiento económico (Birdsall, 1988).<sup>39</sup>

Pero ya desde antes se había formulado un tipo inicial de “revisionismo” (si se le quiere calificar así en el contexto de esta discusión) que sostenía que era difícil generalizar en este campo, dadas las particularidades y peculiaridades de los arreglos culturales e institucionales y, también, dados los momentos históricos únicos en que ocurren los cambios demográficos y los procesos de desarrollo. De acuerdo con esta postura, las instituciones y las condiciones específicas en cada contexto son determinantes del papel —favorable o desfavorable— que un comportamiento demográfico específico puede tener en la evolución del desarrollo (McNicoll, 1984).<sup>40</sup> El papel del factor demográfico cambia, por lo demás, en el tiempo: en un momento histórico determinado puede tener efectos deletéreos para el desarrollo; en otro, contribuir al mismo. Esta postura, al tomar en cuenta la capacidad de respuesta de los sistemas económicos y sociales a las presiones que las situaciones y tendencias demográficas ejercen sobre dichos sistemas, condujo a que los efectos de los cambios demográficos son dependientes de los contextos institucionales y sociopolíticos. Desde esta perspectiva, las implicaciones del factor demográfico son condicionadas o “mediadas” por la calidad de los mercados y por la naturaleza de las políticas gubernamentales.<sup>41</sup> Este acercamiento institucional e histórico y temporal ofrecía una opción promisoría al estudio sobre población y desarrollo.

Esta última línea de pensamiento revisionista tiene más de un punto de contacto con el pensamiento latinoamericano, que tradicionalmente ha puesto atención en el papel de los componentes estructurales y del legado histórico en

<sup>39</sup> La perspectiva revisionista revaloró el papel de las respuestas a nivel microsocioal para entender la diversidad de mecanismos de adaptación ante el cambio demográfico, lo que implicaba reconocer la gran complejidad existente en las relaciones entre población y desarrollo, puesto que las estructuras intermedias en el sistema socioeconómico determinan de manera importante la forma en que las presiones demográficas se transmiten dentro del sistema y viceversa.

<sup>40</sup> Por instituciones se entienden los recursos disponibles, los sistemas de incentivos y desincentivos, el estado de la ciencia y la tecnología, el grado de apertura de economías, sociedades y países al exterior, etcétera.

<sup>41</sup> De acuerdo con la perspectiva de McNicoll (1984), tanto el comportamiento demográfico como los efectos del mismo sobre otras esferas de la economía y la sociedad están gobernados, en gran medida, por los patrones subyacentes de organización social, económica, cultural, política y administrativa.

los procesos de acomodo socioeconómico con respecto a los cambios demográficos y sobre el comportamiento de las variables demográficas.<sup>42</sup> En América Latina, desde los años setenta se venían realizando investigaciones “sobre la interacción de los procesos de población con estructuras agrarias, desarrollo urbano, esquemas de colonización, arreglos institucionales, sociales, participación política, políticas salariales y estrategias y políticas de empleo” (Miró y Potter, 1983: 79). Desde perspectivas diferentes, ambas corrientes señalan la importancia de los componentes institucionales sobre las implicaciones en el desarrollo económico y social que podrían asociarse con determinados patrones y cambios demográficos.

El “revisionismo ortodoxo” trasladó sus recomendaciones de política demográfica al ámbito de las decisiones individuales, descansando en el marco analítico de los incentivos racionales para obtener comportamientos socialmente funcionales. La escuela latinoamericana, en cambio, ante la cambiante realidad de los comportamientos demográficos —las disminuciones de los niveles de fecundidad y la desaceleración de los ritmos de crecimiento de la población— reclamó, en una especie de “reduccionismo” en sentido inverso al postulado en años anteriores frente al paradigma ortodoxo, que esas tendencias demográficas descendentes no fueran acompañadas por un mejoramiento en los niveles de vida de la población. Así, se solía comentar que el crecimiento demográfico ya había disminuido, pero que no se observaba que ello se hubiera traducido en bienestar. Tal postura se encuentra muy cercana, paradójicamente dada la tradición del pensamiento latinoamericano, de otra que por mucho tiempo dicho pensamiento cuestionó: que el bienestar y el desarrollo dependieran, de manera determinante, de los comportamientos demográficos. En un nivel menos ideológico, la escuela latinoamericana reclamaba que no se hubiera puesto mayor énfasis en los aspectos estructurales del desarrollo, en lugar de centrar los esfuerzos en la reducción de la fecundidad.

En mi opinión, los determinantes del estancamiento o retroceso de los niveles de vida había que buscarlos, también y ante todo, en otras esferas —en particular en las de las estrategias y políticas públicas de desarrollo. En esas esferas, desde los años setenta, América Latina también venía experimentando importantes reorientaciones. La mayor parte de los países de la región abandona-

<sup>42</sup> Sobre “la erosión de la posición que asumía cierta hegemonía” y los espacios ganados por “una visión crítica”, orientada por intereses teóricos para entender “la realidad latinoamericana”, véase Balán (1984). A las referencias ya mencionadas en la nota 24, habría que añadir los estudios sobre política y población auspiciados por el Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina (PISPAL). Una evaluación de los aportes de PISPAL se encuentra en Rodríguez y Yocelvezky (1986).

ron gradualmente las políticas económicas proteccionistas y la fuerte presencia estatal en la economía para fortalecer el papel de los mercados, abriendo la economía a la inversión internacional y liberalizando el comercio, en busca de aumentar la competitividad y la generación de empleos.<sup>43</sup> Los resultados de este viraje estratégico se han quedado muy cortos. Los cambios estructurales suelen tener costos muy grandes, pero los que se pagaron en la región en esa época pueden calificarse de desmedidos. El periodo de los años ochenta se conoce como “la década perdida” para toda América latina, si bien la historia de cada país es propia y distintiva.

### *Sobre el caso de México: éxitos de la política de población*

Sin entrar en una discusión sobre los determinantes del cambio demográfico que se experimentaría con posterioridad a la entrada en vigor en 1974 de la nueva ley de población, el hecho es que de los años setenta en adelante se produjo una precipitada y sostenida caída de los niveles de fecundidad (que se tradujo en una muy rápida desaceleración del crecimiento demográfico), no esperada por los analistas y mucho más acentuada que la mayoría de las experiencias históricas previas. El número medio de hijos por mujer descendió, de principios de los años setenta a principios de los noventa, de 5.7 a 3.3. En ese mismo lapso de 20 años (el espacio aproximado de un recambio generacional) el ritmo de crecimiento demográfico se redujo casi a la mitad: de 3.4 por ciento a 2 por ciento anual en promedio. La evolución anterior condujo, a su vez, a una súbita pérdida de interés —tanto en el ámbito académico como en el de las políticas públicas— en el tema de las implicaciones de los cambios demográficos sobre las dimensiones económicas y sociales.

Una coincidencia, tal vez paradójica a la vez que precursora de lo que estaba por venir, es que en la misma administración (Echeverría Álvarez, 1970-1976) en la cual se modificó la política demográfica del país se perdió la estabilidad macroeconómica y se interrumpió el proceso de crecimiento económico y desarrollo sostenidos. Los intentos de aquella administración por renovar el sistema económico y político del país y por establecer un nuevo orden económico internacional terminaron en la pérdida de la estabilidad económica y social.

La búsqueda de renovación del país se repitió en la siguiente administración (López Portillo, 1976-1982) al pretender acelerar sensiblemente el crecimiento

<sup>43</sup> El diseño y la inspiración para las políticas económicas de la región pasaron a basarse, en parte y con grado variable de fidelidad, en los postulados del Consenso de Washington.

económico, aprovechando los ingentes recursos financieros provenientes de las exportaciones petroleras; estrategia que terminó en una profunda recesión económica en 1982, que condujo a un retroceso de los niveles de vida que a su vez acentuaron las desigualdades económicas y sociales.

Esa gran crisis de inicios de los años ochenta fue el telón de fondo del nuevo rumbo de la política económica y de desarrollo de México que se inició en esa década.<sup>44</sup> Entre crisis y reestructuraciones económicas, esos años fueron una “década perdida”. Al comenzar los años noventa, el nuevo rumbo y la expectativa de una asociación económica con Estados Unidos y Canadá parecieron rendir frutos con un crecimiento del producto interno bruto superior a 3 por ciento entre 1987 y 1994; pero el optimismo generado con la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que consolidó la institucionalización del nuevo modelo económico, sufrió un duro revés con la profunda recesión de 1995. (Más adelante se incluyen breves comentarios sobre la experiencia del TLCAN).

Sin pretensiones de hacer una evaluación del periodo en que el país contó con una nueva política demográfica (desde 1974), creo que puede ser caracterizado más por una insuficiencia de resultados económicos y sociales que por sobresalientes logros duraderos. El crecimiento del producto fue bajo e inestable; en términos per cápita se experimentó una raquítica mejoría en el bienestar de la población (con un crecimiento a nivel agregado en el rango de uno por ciento), con importantes retrocesos entre determinados grupos sociales y sectores productivos, como se infiere por la expansión de la informalidad, el desempleo y la emigración de mexicanos, que dejó de ser un fenómeno localizado, regional y sectorial de carácter tradicional para convertirse en un fenómeno nacional que involucró a casi todos los estratos sociales —un verdadero “éxodo masivo” de población.<sup>45</sup> En términos de los costos sociales sufridos por la población, se puede afirmar que no se puso atención particular a paliar los efectos adversos del nuevo modelo y compensar a los grupos e individuos perdedores de los cambios.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> El nuevo rumbo se nutría de las concepciones neoliberales que dieron lugar al Consenso de Washington: apertura de la economía y ampliación de los espacios para la operación de los mercados.

<sup>45</sup> La “emigración permanente” de mexicanos (mayoritariamente hacia Estados Unidos) pasó de un promedio anual de poco más de 130 000 en los años setenta a 235 000 en los ochenta, a más de 300 000 en los noventa y a valores cercanos a medio millón en los primeros años del nuevo siglo (Corona y Tuirán, 2008). Se trata de estimaciones de emigración neta.

<sup>46</sup> El fuerte control social del sistema político mexicano permitía imponer elevados costos sociales a la población. En otro contexto sociopolítico hubiera sido más difícil imponer el cambio de rumbo económico mediante una estrategia del tipo “terapia de choque” (*shock therapy*).

En el anterior contexto económico tuvo lugar la fuerte caída de la fecundidad y la rápida desaceleración del crecimiento de la población. Frente a los desastres e insuficiencias en las esferas económica y social, se contrastaron los logros de la política demográfica que se consolidó como una “política de Estado”, al resistir incólume cambios de otras políticas, administraciones y gobiernos, lo que fue visto con cierto triunfalismo por algunos sectores de los estudiosos de la población. Ante esos dos procesos tan disímiles era fuerte la tentación por concluir que la esfera demográfica había hecho su parte, más no así la económica. Al respecto, ha sido frecuente encontrar en la literatura expresiones en el sentido de que “la política demográfica ya hizo su tarea, falta que la política económica haga la propia”.

Ante ese panorama económico poco alentador, diversos analistas sociodemográficos continuaron la larga tradición de analizar las condiciones económicas y sociales de la población, en particular de grupos específicos de la misma, como el grupo de población en edades activas (García y de Oliveira, 1994).

Sin embargo, tendía a pasar desapercibido el hecho de que el escaso e irregular desarrollo económico y social de este periodo coincidía precisamente con el periodo en el que la oferta laboral, producto de los anteriores años de rápido crecimiento demográfico, ejercía una tremenda presión sobre los mercados de trabajo.<sup>47</sup> En otras palabras, los efectos asociados al cuantioso tamaño de la población laboral y al acelerado ritmo de ingreso de dicha población al mercado de trabajo no favorecieron la instauración de un contexto propicio para el desarrollo. Sin embargo, es poco lo que se puede afirmar, con bases sólidas, sobre el peso del factor demográfico en el proceso de desarrollo del país en este periodo, en comparación con el gran peso de los factores económicos y de política.

#### EL ESCENARIO DEMOGRÁFICO EN EL AÑO 2000

Las condiciones demográficas al inicio del siglo XXI eran muy diferentes de las que prevalecían 50 o 25 años antes. En ese entonces, persistía aún un crecimiento demográfico significativo en el grupo de países menos desarrollados, pero el proceso de desaceleración se encontraba sólidamente establecido. En el quinquenio 1995-2000 el ritmo medio anual de crecimiento demográfico fue de 1.62 por ciento, y se preveía que ese crecimiento se ubicara ligeramente por debajo de 1.0 por ciento hacia el año 2025 y descendiera a sólo 0.5 por ciento a

<sup>47</sup> El ritmo de crecimiento de la población se desacelera en esos años, pero esa desaceleración sólo repercutiría en los mercados laborales años más tarde.

mitad del siglo (Naciones Unidas, 2001). En el grupo de países más desarrollados el estancamiento demográfico era casi un hecho: en el periodo 1995-2000 su ritmo medio anual de crecimiento demográfico fue de 0.3 por ciento, con muy altas posibilidades de que se experimenten crecimientos negativos conforme avance el siglo.<sup>48</sup> En algunos países de este grupo, una ligera disminución de su población sería ya una realidad, sólo revertida por la inmigración que reciben.

En el año 2000 la población mundial era de poco más de 6 000 millones, de los cuales más de cuatro quintas partes (casi cinco de cada seis personas) vivían en los países menos desarrollados y sólo menos de una quinta parte (poco más de una de cada seis personas) en los países más desarrollados. Este diferencial continuaría ampliándose, si bien a un ritmo menor al experimentado durante la segunda parte del siglo xx, ya que hacia la mitad del siglo xxi aproximadamente uno de cada nueve habitantes del planeta residirá en las regiones menos desarrolladas (Naciones Unidas, 2001).

Las tendencias anteriores del crecimiento poblacional de los diferentes grupos de países esconden, sin embargo, muy desiguales crecimientos de los diversos grupos de edad de la población. El crecimiento del grupo constituido por las edades activas (15 a 64 años) se estimaba como relativamente rápido en los países menos desarrollados (1.53 por ciento en promedio anual entre 2000 y 2025) y prácticamente nulo (con un ligero retroceso de -0.14 por ciento) en los países más desarrollados. El crecimiento del grupo de edades avanzadas (65 años y más) sería casi el doble de rápido en los países menos desarrollados (3.27 por ciento) que en los más desarrollados (1.7 por ciento). Se estimaba que el crecimiento del grupo de población en edades jóvenes (menos de 15 años) continuaría desacelerándose entre los países menos desarrollados (0.36 por ciento de crecimiento medio anual en el primer cuarto de siglo) y descendiendo con fuerza (-0.7 por ciento) en los países más desarrollados.<sup>49</sup>

El proceso de envejecimiento no tiene paralelo en la historia de la humanidad. Se trata de un proceso casi irreversible en el mediano y largo plazos que adquirió gran dinamismo en el último cuarto del siglo xx y que conlleva trascendentes consecuencias en todas las esferas —económica, social y política— de la actividad humana. Se espera que hacia la mitad del siglo xxi habrá alrededor de 2 000 millones de personas de edad avanzada (60 y más años). Se proyecta, además, que el ritmo de envejecimiento demográfico será más rápido

<sup>48</sup> Hay que recordar que las cifras por grupos de países esconden comportamientos diferentes de los países pertenecientes a cada uno de ellos.

<sup>49</sup> Cálculos realizados con base en la media de las proyecciones de Naciones Unidas (2001).

en los países menos desarrollados que en los más desarrollados (Naciones Unidas, 2002).

Los crecimientos diferenciales de los distintos grupos de edad se manifiestan en cambios pronunciados en las estructuras por edad de las poblaciones. Entre estos cambios interesa mencionar el aumento de la proporción de la población adulta en el grupo de países menos desarrollados (hacia una estructura etaria en “forma de trompo”, cuando hacia el año 2025 casi dos terceras partes de la población será adulta) y de la proporción de los grupos envejecidos entre los países más desarrollados, donde poco después de 2025 una de cada cuatro personas tendrá 65 años o más, aunque también se advertirá este crecimiento en el grupo de países menos desarrollados —casi triplicándose la proporción de los envejecidos dentro de la población total, de 5 a 14 por ciento—. Por lo tanto, la continuidad de los procesos de envejecimiento demográfico será así una de las características más sobresalientes del mundo en el siglo XXI, tanto en los países más desarrollados como en los menos desarrollados.<sup>50</sup>

No es ajeno a los cambios de las estructuras etáreas la proyección a primer plano del debate público del fenómeno de las migraciones internacionales como una de las cuestiones más importantes de la “nueva agenda internacional”. En general, los requerimientos económicos de los países más desarrollados, que también se encuentran demográficamente muy envejecidos, con poblaciones casi estacionarias, se transforman en una fuerte demanda de fuerza de trabajo del exterior que es satisfecha ampliamente por las poblaciones de los países menos desarrollados (aunque no exclusivamente) muchos de los cuales se encuentran en condiciones económicas y demográficas muy diferentes. Es precisamente la coincidencia de los anteriores diferenciales entre países lo que dinamiza los movimientos internacionales de población. Las migraciones internacionales se relacionan también, desde luego y de manera decisiva, con tendencias y factores económicos, sociales, políticos y culturales.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> También hay otras características de gran trascendencia, como el proceso de urbanización. Casi todo el crecimiento de la población mundial en las primeras décadas del siglo XXI se concentrará en las áreas urbanas, donde ya se concentraba la mitad de la población al inicio del siglo (Naciones Unidas, 2004.)

<sup>51</sup> Un ejemplo son los programas de trabajadores temporales y la recuperación económica europea. La importación temporal de trabajadores extranjeros para subsanar los vacíos laborales ocasionados por las bajas de población durante la segunda guerra mundial (los programas *Gast Arbeiter* alemanes, o de trabajadores huéspedes, son un prototipo de esta importación laboral) con el tiempo también se convirtió en un fenómeno estructural por la evolución demográfica de los países demandantes, entre otros factores.

A la par de los procesos de transición demográfica, el entorno socioeconómico mundial ha sufrido también profundos cambios en la segunda mitad del siglo xx. En los albores del siglo xxi el mundo sigue dividido entre países desarrollados y en desarrollo. Sin embargo, muchos e importantes países clasificados como menos desarrollados hacia 1950 experimentaron, durante la segunda parte del siglo xx, un acelerado desarrollo —una verdadera transformación económica y un profundo cambio social—. De hecho, las “tradicionales” líneas divisorias entre países más desarrollados y menos desarrollados se han vuelto borrosas y han surgido diversas categorías clasificatorias (países emergentes; países de ingresos medios; el G-5, que suma México al grupo BRIC)<sup>52</sup> para designar una realidad internacional muy compleja y heterogénea.

Las evoluciones nacionales y locales se dan en contextos espacio-temporales específicos. Sin embargo, desde las últimas décadas del siglo xx todos los países están inmersos en una nueva y peculiar “ola globalizadora”,<sup>53</sup> circunstancia que afecta, indudablemente de manera diferencial, las modalidades del desarrollo. Ya se mencionó, en los párrafos introductorios, que la acelerada integración de las economías y la profundización del progreso científico y tecnológico han ofrecido nuevas oportunidades de desarrollo y de prosperidad a individuos y naciones, pero también que esos procesos han conllevado nuevos retos e ingentes riesgos de rezago. La experiencia contemporánea, alrededor de la vuelta de siglo, en la que “las fuerzas del mercado” han tenido un papel muy importante, revela que la globalización tanto facilita el progreso y la prosperidad como da lugar a la exclusión. De hecho, las brechas, los desequilibrios y las desigualdades económicas, sociales y de poder se han ampliado significativamente entre los países y dentro de los mismos. (La crisis financiera y la recesión económica que despuntan en 2007 y 2008 podrían profundizar aún más las brechas —internacionales e internas de los países— y revertir logros alcanzados anteriormente).

Este contexto socioeconómico globalizante también enmarca la discusión sobre las cuestiones de población y desarrollo en el siglo xxi. En los albores de este siglo los gobiernos y la comunidad internacional enfrentan un reto ma-

<sup>52</sup> El grupo BRIC incluye a Brasil, Rusia, India y China.

<sup>53</sup> El contexto globalizador contemporáneo (independientemente de si éste se da con posterioridad a la segunda guerra mundial o si se le considera impulsado por la revolución informática y las comunicaciones, o si se le contempla asociado a la desintegración de la Unión Soviética, el fin de la Guerra Fría y su antagonismo ideológico de carácter sistémico, y a la caída del Muro de Berlín como su imagen simbólica) fue precedido por otras olas de intensa globalización, tales como la asociada a “la era de los descubrimientos geográficos” de los siglos xv y xvi, o la asociada al periodo colonial y de los imperios, o la asociada a la Revolución Industrial y al liberalismo decimonónico.

yúsculo de política, ya que, ante escenarios demográficos rápidamente cambiantes se requiere asegurar patrones eficientes de crecimiento económico sostenido, al mismo tiempo que mejorar la equidad social, la participación cívica y la sustentabilidad ecológica.

#### LAS OPORTUNIDADES Y LOS RETOS DE LOS “DIVIDENDOS DEMOGRÁFICOS”

Los emergentes escenarios demográficos a inicios del siglo XXI dan origen, obviamente, a reflexiones muy diversas respecto de las dominantes medio siglo atrás. Al igual que en otras ocasiones en el pasado, en los albores del siglo XXI la dimensión demográfica, entre otros muchos factores, ha vuelto a ser considerada factor clave en la reflexión sobre la evolución y el desarrollo de diversos países, grupos de países y del mundo.

Sin que haya dejado de atraer la atención de estudiosos y tomadores de decisiones el todavía rápido crecimiento de las poblaciones en algunos países y regiones, sobre todo en África, el fenómeno del envejecimiento demográfico del mundo, en particular de las poblaciones de los países más desarrollados —envejecimiento al que los países emergentes y de menor desarrollo también se están encaminando— tiene visos de ser “la cuestión poblacional” más distintiva del siglo XXI, junto con las migraciones internacionales. Estructuras de población “envejecidas” serán quizá una de las características futuras de la totalidad de la población mundial.

En este proceso de envejecimiento demográfico, sin embargo, un gran número de países emergentes y de menor desarrollo están atravesando por una etapa de sus transiciones demográficas caracterizada por un “fuerte predominio” del grupo de población en “edades adultas e intermedias” (entre la juventud y la vejez), consideradas particularmente productivas. Esta situación transitoria resulta ser una de las cuestiones poblacionales más apremiantes por los efectos potenciales —presentes y futuros— que encierra. El título de este inciso pretende reflejar, precisamente, la problemática de esta situación transitoria.

La toma de conciencia de esta situación ha generado, al cierre del siglo XX, un novedoso acercamiento a las cuestiones sobre población y desarrollo; acercamiento que explora más las oportunidades que ofrece la transición demográfica que los retos de la misma, como solía ser en el pasado. El origen de este acercamiento fue un análisis poco ortodoxo del despegue económico de las economías emergentes de Asia en los últimos decenios del siglo pasado. Ese despegue se asoció analíticamente con la presencia de una elevada proporción

de la población laboral en edad adulta, frente a una previa situación con fuerte presencia de población en edades más jóvenes, no laborables. De acuerdo con ese análisis, las políticas de desarrollo económico en el este y sureste asiáticos aprovecharon la acumulación absoluta y relativa de “trabajadores” para acelerar su crecimiento económico. Por un lado, las políticas aplicadas hicieron del factor demográfico un factor productivo, mediante una acelerada educación y capacitación de las nuevas generaciones de trabajadores. Por otro, las políticas seguidas convirtieron los “fondos liberados”, que con anterioridad se gastaban en consumo por tener una estructura demográfica joven, en inversiones productivas tanto en la creación de infraestructura física como institucional (Bloom y Williamson, 1998).<sup>54</sup>

La teorización de estos hallazgos dio lugar a lo que se conoce como “la nueva demografía económica”, estrechamente relacionada con los términos de “bono demográfico” y “dividendos demográficos”. Este pensamiento o escuela se autodenomina “la nueva demografía económica”, por el énfasis que le otorga al estudio de los efectos económicos de los cambios en la estructura etaria, en contraposición a lo que se podría denominar “la anterior demografía económica” que, según esta escuela, se centraba en el estudio de los efectos sobre los procesos de desarrollo del rápido crecimiento de las poblaciones; efectos que las más de las veces eran considerados desfavorables.

En realidad, el análisis de los efectos de la distribución etaria de una población sobre los comportamientos macroeconómicos no es nuevo; lo novedoso está en la perspectiva o en el acercamiento que domina en la nueva demografía económica. En el pasado, el énfasis respecto de los efectos estructurales se puso en los costos de las estructuras etarias jóvenes y envejecidas; la nueva demografía económica lo pone en las potencialidades económicas y financieras de las estructuras maduras (el *insight* del “bono demográfico”).<sup>55</sup>

La nueva demografía económica, al enfocarse mayormente en esa etapa transitoria, cuando la estructura etaria se encuentra caracterizada por una fuer-

<sup>54</sup> Respecto de las transferencias del ingreso disponible del consumo hacia la inversión, se ha observado que las sociedades asiáticas cuentan con tradiciones seculares de ahorro elevado, que en las nuevas circunstancias convirtieron en inversiones productivas.

<sup>55</sup> Teóricamente, la estructura etaria de las poblaciones se asocia con determinados comportamientos económicos —necesidades y contribuciones— a lo largo del ciclo vital. Así, convencionalmente, la población en edades infantiles y jóvenes tiende a ser considerada como consumidora neta; también la población en edades avanzadas tiende a ser vista como consumidora de lo que se ha generado con anterioridad; mientras que la población en edades laborales es vista como productora neta. De lo anterior se deriva que la estructura etaria de una población puede tener importantes implicaciones en los patrones de gasto e inversión de una economía y, por lo tanto, en el patrón de crecimiento económico.

te presencia relativa de población en edad laboral, percibió los potenciales efectos favorables para el crecimiento económico de tal estructura demográfica. De ahí el término de “bono demográfico”. Aunque el reclamo de la nueva demografía económica en mi opinión es exagerado, esta nueva perspectiva ha sido muy benéfica, pues ha contribuido decisivamente a balancear los enfoques en el campo de la población y el desarrollo y a plantear la cuestión demográfica en su complejidad y riqueza.<sup>56</sup>

El concepto de “bono demográfico” se deriva de considerar que cuando la estructura demográfica se modifica en favor de la población adulta, a expensas de la población joven y la envejecida (en términos relativos, pues se trata de proporciones),<sup>57</sup> surgen oportunidades para la expansión del aparato productivo por el solo hecho de que la población activa es significativamente mayor que la población inactiva (ésta es la proposición teórica). Aplicando el mismo raciocinio de la antigua demografía económica, resulta que hay más productores que consumidores, por lo que es menor la presión para canalizar el producto generado hacia el consumo, y mayor la posibilidad de convertir el producto en inversión.

La perspectiva anterior se refirió en un primer momento a los aspectos productivos, pero su alcance se extendió pronto a los aspectos financieros asociados con una estructura madura de la población, pasando, así, del “bono demográfico”, en singular, al plural de los “dividendos demográficos”. El “primer dividendo” se refiere, por lo tanto, a los aspectos productivos y el “segundo dividendo” a los aspectos financieros. Este segundo dividendo se asocia con la pronta acumulación de capital y de riqueza transferibles —en teoría— para incrementar los fondos de retiro y para cubrir las necesidades de la población en edades avanzadas (Mason, 2005). Se percibió rápidamente que esta nueva perspectiva encerraba un potencial analítico e interpretativo muy amplio y prometedor.

Sin embargo, al calificar esta situación demográfica única y excepcional de bono o de dividendos demográficos se corre el riesgo de caer en una visión reduccionista o en un voluntarismo simplista y optimista. Las condiciones demográficas no actúan por sí mismas, no producen esos efectos favorables por sí mismas; se requiere crear condiciones económicas, sociales y políticas propicias y políticas de acompañamiento adecuadas. Para entender las anteriores observaciones hay que distinguir entre el hecho demográfico y las interpretaciones sobre el mismo.

<sup>56</sup> Esta nueva orientación ha revalorado también la visión de que “la población también importa”.

<sup>57</sup> El índice de dependencia se desplaza hacia bajos niveles.

En los procesos de la transición demográfica las poblaciones pasan por una situación, durante un momento relativamente acotado (con ritmos, intensidades y modalidades diferentes), en la cual el grupo de población adulta —en edad productiva— es ampliamente mayoritario. Esa situación demográfica es una realidad y ese momento es *transitorio*, por lo que a veces es denominado una “ventana demográfica” en el sentido de oportunidad de paso. Cómo se procesa, cómo se analiza o cómo se califica esa realidad demográfica es una cuestión diferente. Obviamente, los términos bono demográfico y dividendos demográficos encierran un claro contenido interpretativo.<sup>58</sup> Sin embargo, dejando aparte la discusión terminológica, creo que el estudio de las oportunidades que ofrece la anterior realidad demográfica para la economía, la organización social, los arreglos institucionales, el desarrollo y el bienestar de las poblaciones involucradas, tiene una importancia no despreciable. (Si bien habrá quien cuestione la idea de la existencia de oportunidades asociadas con esta situación demográfica específica).

A partir del enfoque de oportunidades, el análisis de las implicaciones de los hechos demográficos debe ir acompañado de la búsqueda de políticas adecuadas para el “aprovechamiento” de las oportunidades que las diferentes situaciones demográficas pueden ofrecer, teniendo presente, como se observó al inicio de este ensayo, que la dimensión demográfica es sólo una de las dimensiones de la realidad. Las implicaciones y el acomodo societal a las tendencias y situaciones demográficas son inseparables del contexto socioeconómico del que la demografía forma parte. Entre los componentes más relevantes de dicho contexto en la circunstancia particular del “engrosamiento” de la estructura etaria en el grupo maduro se encuentran la estabilidad política, las estrategias económicas, las condiciones de los mercados laborales (empleo, desempleo, subempleo, niveles salariales), la calificación de los recursos humanos y los rezagos sociales. El listado de estos componentes se yuxtapone con el de los componentes relacionados con el contenido y las políticas de desarrollo económico y social. En general, se requiere tanto realizar profundas reestructuraciones económicas y sociales como institucionalizar políticas adecuadas en múltiples dimensiones para que las sociedades puedan tener acceso a las recompensas que los dividendos demográficos encierran.

Esto me lleva a plantear que la perspectiva de las oportunidades asociadas con una situación demográfica dada debe ser complementada por la perspec-

<sup>58</sup> Con el tiempo, estos conceptos están pasando a ser meros descriptores del hecho demográfico que “califican”. Se repite la historia —a la inversa— del término “índice de dependencia”, que actualmente se utiliza de manera generalizada en la literatura demográfica para describir relaciones entre grupos de población.

tiva de los retos para aprovechar esas oportunidades y de los riesgos correspondientes a dicha situación. Así, el aprovechamiento de las oportunidades atribuidas al paso de la ventana transitoria del “bono demográfico” no es sólo una cuestión de los efectos productivos y de riqueza relacionados con las proporciones cambiantes entre activos e inactivos, sino que existen muchos otros efectos demográficos que pesan sobre la posibilidad de aprovechar tales oportunidades.

El análisis de las implicaciones de la realidad demográfica asociada con los términos de bono demográfico y dividendos demográficos resulta un ejercicio muy complejo porque las más de las veces se tiende a olvidar que los efectos de estructura por edad de la población se entretajan con los del tamaño o la escala de la población en edad laboral, con los de los ritmos de ingreso de la población económicamente activa al mercado laboral y con los de la composición socio-demográfica (en otras dimensiones además de la etaria) de dicha población. Existe una amplia gama de procesos de retroalimentación y “confusión” —positiva y negativa— entre los diferentes tipos de efectos.<sup>59</sup>

Lo anterior no significa que los efectos de tamaño, ritmo o composición sean adversos o desfavorables *per se* para hacer avanzar las condiciones económico-productivas. (Los anteriores efectos pueden igualmente ser favorables, dependiendo de las circunstancias; por ejemplo, una mayor fuerza laboral suele generar un mayor producto). El propósito de estas consideraciones es prevenir ante el riesgo o la tentación de un cierto automatismo de pensar que el goce de los dividendos demográficos pueda producirse con facilidad. Respecto de los conceptos de bono demográfico y de dividendos demográficos, conviene repetir que las sociedades crean su propio destino con las políticas y las instituciones que se dan. Las cuestiones sobre población y desarrollo no son asunto de optimismos o pesimismo. Estas cuestiones deben conducir a una mayor reflexión sobre el diseño y la aplicación de políticas públicas encaminadas a integrar las condiciones demográficas del momento —y las previsibles— con las estrategias, planes y programas de desarrollo. Los esfuerzos en esa dirección conducirían a una conducción más adecuada de los asuntos públicos.

<sup>59</sup> Las consideraciones anteriores arrojan luz sobre las dificultades que existen para dar un “acomodo decente” a una fuerza laboral creciente. Extiendo el concepto de “trabajo decente” —desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo— que, además de un buen ingreso, incorpora condiciones adecuadas en el lugar de trabajo, la protección y seguridad sociales, y tener voz en los asuntos laborales.

*Sobre el caso de México: hacia un replanteamiento  
de la cuestión demográfica*

La experiencia mexicana es bastante positiva respecto de las cuestiones del envejecimiento demográfico y del “bono demográfico”; ambas cuestiones están presentes en la discusión académica y en el campo de la investigación, y figuran en las agendas gubernamental, política y de la opinión pública. Sin embargo, se carece de una visión consistente acerca de estos procesos demográficos y hay serias limitaciones en cuanto a la coherencia y la continuidad en materia de posturas y políticas respecto de las consecuencias económicas y sociales de los anteriores procesos.

El proceso de envejecimiento de la población mexicana es consecuencia inevitable de su transición demográfica. El ritmo al que procederá el envejecimiento de la población será acelerado porque las fases anteriores de la transición demográfica lo han sido, específicamente la del descenso de los niveles de fecundidad.<sup>60</sup> Sin embargo, en este proceso se experimentará una especie de “escalonamiento” diferencial de los ritmos de crecimiento de los diversos grupos de población —comportamiento asociado al fenómeno de la inercia demográfica o del *momentum* demográfico.<sup>61</sup> La desaceleración del crecimiento del grupo joven de población fue uno de los cambios más sobresalientes en el último cuarto del siglo xx, al pasar de poco más de uno por ciento al estancamiento; el grupo de edad adulta será el que experimente mayores cambios en su trayectoria de crecimiento, al entrar en un proceso de pronunciada desaceleración conforme avance el siglo xxi; en cambio, durante la primera mitad del siglo, el grupo de mayor edad continuará con un rápido crecimiento e incrementará con fuerza su peso absoluto y relativo.

Como resultado de las trayectorias diferenciales de los grupos de población, la estructura etaria experimentará transformaciones de magnitud considerable —cargadas de implicaciones en las más diversas dimensiones económicas y sociales— en la primera mitad del siglo xxi. Una aproximación a ese orden de magnitud se obtiene al comparar lo estimado para esta primera mitad con lo acontecido en la última del siglo xx. El grupo joven pasó —entre 1950 y el año 2000— de 42 a 33 por ciento; el grupo adulto incrementó significativamente su participación, de poco más de 53 a 62 por ciento; mientras, el grupo

<sup>60</sup> La edad promedio de la población no alcanzaba 17 años en 1975; ascendió a 23 años en 2000 y alcanzará alrededor de 33 años en 2025 y 43 en 2050.

<sup>61</sup> La inercia o el *momentum* demográficos se refieren a la forma de transmisión de los cambios de comportamiento de las variables demográficas a lo largo de la estructura por edades de la población.

envejecido apenas incrementó su peso relativo, de 4.4 a 4.7 por ciento. (Las transformaciones de mayor trascendencia tuvieron lugar en el último cuarto de siglo, al iniciarse con fuerza en los años setenta la desaceleración del crecimiento demográfico, como se mencionó anteriormente). En cambio, se estima que hacia el año 2050 el grupo joven represente menos de 20 por ciento, que el envejecido se aproxime a 20 por ciento y que el adulto se ubique en alrededor de 62 por ciento, participación similar a la alcanzada al inicio del siglo. Sin embargo, este grupo representaría alrededor de 68 por ciento hacia 2025.

En México, los análisis de este proceso se han orientado en dos direcciones principales: por un lado, el énfasis ha recaído en el grupo de edad más avanzada, tendiendo a confundirse el análisis sobre este grupo envejecido de la población con el análisis del proceso más amplio de envejecimiento demográfico. Esta línea de investigación sobre las condiciones socioeconómicas del grupo envejecido de la población se ha ampliado, con resultados muy positivos.<sup>62</sup>

Por otro lado, el interés de la investigación sobre el proceso de envejecimiento demográfico se ha enfocado en los esquemas de seguridad social. Esta línea de análisis ha sido también muy fructífera en México (al igual que en América Latina y el resto del mundo) ante la constatación de las presiones, derivadas de los cambios en la estructura demográfica, a las que estarían sometidos determinados arreglos institucionales. Los esquemas tradicionales de seguridad social descansaban en una estructura piramidal de la población, lo que permitía que los grupos “más envejecidos” pudieran ser soportados por los “más jóvenes”. La razón de soporte potencial —la relación entre la población en edades activas (15-64 años) y edades avanzadas inactivas (65 años y más) pasará de un valor de 12 en el año 2000 (rango similar al de 1975, valor muy cercano a la experiencia secular mexicana) a 7 en 2025 y a 3 en 2050. La constatación del estrechamiento de la base piramidal de la estructura demográfica y la perspectiva de una ampliación en la cúspide se han traducido en diversas políticas públicas y en radicales cambios en los sistemas de seguridad social —de sistemas de reparto hacia sistemas individualizados—. También hay estudios de corte sociológico y cultural sobre la erosión de los sistemas familiares de soporte a la población envejecida.

Menor atención ha recibido el fenómeno del engrosamiento transitorio en la parte central de la pirámide etaria, ya que por espacio de un par de generaciones (aproximadamente medio siglo) el país contará con una “excepcionalmente ele-

<sup>62</sup> El interés sobre las condiciones económicas y sociales de la población envejecida se inscribe en una larga tradición de los estudios de población en el país, al llamar la atención sobre los requerimientos que este grupo de población plantea en la actualidad y que planteará en el futuro cuando la población envejecida multiplique con rapidez su peso y su número.

vada proporción” de su población en la edad adulta, considerada económicamente activa (entre 15 y 65 años). No es una exageración afirmar que por única vez en la historia moderna del país, por un periodo relativamente corto, limitado y relativamente bien acotado, la población activa superará ampliamente a la inactiva. Para mostrar la peculiaridad de esta circunstancia demográfica —asociada a la discusión del bono y los dividendos demográficos— se puede construir un índice (a la manera del ampliamente conocido “índice de dependencia demográfica”) que se podría denominar “índice de productividad demográfica” y que tendrá “valores elevados” a lo largo de toda la primera mitad del siglo XXI,<sup>63</sup> partiendo de 1.5 en el año 2000, ascendiendo hasta alcanzar los valores máximos —alrededor de 2.2— en la década de 2020 y retornando a 1.5 hacia el año 2050.

El debate que se ha generado en México en torno al “bono demográfico” ha tenido, en mi opinión, efectos positivos, al hacer que la investigación y las políticas públicas también se orienten hacia las oportunidades económicas y sociales que pueden ofrecer los cambios demográficos que conllevan los procesos de la transición demográfica. En relación con esta problemática se producen, en un primer momento, sobre todo pronunciamientos de carácter general y, en uno ulterior, se comienzan a obtener algunos resultados de investigación.

Hubo pronunciamientos en el sentido de que habría que aprovechar esta oportunidad demográfica, aunque se desconfiaba que ello fuera fácil y factible, ya que el país no estaba preparado para ello dadas las inercias y deficiencias económicas y sociales tanto en términos de condiciones y arreglos institucionales como en términos del diseño y gestión de las políticas públicas de desarrollo (Alba, 2001, 2004). Otros pronunciamientos prefirieron concentrarse en las desfavorables condiciones económicas, sociales y políticas del país y descalificar del todo el concepto de “bono demográfico”.<sup>64</sup>

En el ámbito de los pronunciamientos resalta la preeminencia que se le otorgó a esta cuestión en el *Programa Nacional de Población 2001-2006*, donde se argumenta que “durante las próximas tres décadas, el cambio demográfico

<sup>63</sup> Califico esta medición como “índice de productividad” porque indica la cuantía por la que la población en edad activa (productiva) supera a la población en edad inactiva (improductiva). Este índice se obtiene intercambiando simplemente el numerador y el denominador del índice de dependencia demográfica. No hay una definición aceptada de lo que se entiende por “elevada proporción” de población adulta. Arbitrariamente califico como “elevados” los valores de 1.5 y superiores. En la terminología más convencional y conocida equivaldría a los valores más bajos del índice de dependencia demográfica.

<sup>64</sup> El concepto de “bono demográfico” ganó rápidamente popularidad entre la opinión pública y el “discurso político” (oficial y oficioso), a riesgo, con frecuencia, de una gran ligereza en su tratamiento. No suele haber suficiente claridad sobre el fenómeno del que se habla, cuyos dividendos parecieran estar al alcance de la mano.

abrirá una *ventana de oportunidad transitoria* que tiene el potencial para convertirse en un importante factor para el desarrollo del país”.<sup>65</sup> En el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* se recupera el concepto, sin indagar seriamente en sus implicaciones ni explorar sus potencialidades en términos de políticas y programas de acción específicos.

Los resultados de la investigación han ido aportando, con diversas formas, metodologías y acercamientos, elementos sobre las dificultades, carencias y obstáculos para la materialización de los supuestos dividendos demográficos. Un estudio ha concluido que la circunstancia del “bono demográfico” podría explicar una parte casi insignificante del crecimiento del producto del país (Hernández Laos, 2004); sin embargo, la experiencia analizada se refiere a las fases iniciales del “bono demográfico”. Otros estudiosos han explorado las discrepancias entre la “oferta potencial” y la “oferta efectiva” de la población económicamente activa (Alba *et al.*, 2006). Estas discrepancias no parecen ser muy amplias, en un primer análisis, ya que las tasas de participación económica son altas y han estado creciendo. Sin embargo, en un país sin cobertura alguna para el desempleo es imperativo tener algún tipo de participación económica. Al respecto, la oferta laboral efectiva “se ve disminuida” por la elevadísima informalidad existente (en términos de horas trabajadas, intensidad y productividad en el trabajo) en los mercados laborales.<sup>66</sup>

También se ha introducido el concepto de “calidad del bono demográfico” para distinguir entre la mera cuantía de la población en edad de trabajar (en el contexto de su proporción relativa) y su conversión en “recurso humano” disponible efectivamente con propósitos productivos. Esta distinción se ha hecho mediante el análisis y la comparación de los niveles educativos de la población en edad activa y la población ocupada. Los diferenciales encontrados en los ámbitos nacional y regional (y los bajos niveles aún prevalecientes en el país, donde la educación promedio de la fuerza de trabajo no alcanzaba el nivel secundario en el año 2000, no obstante los avances generacionales experimentados en el pasado) indican que las características de esas poblaciones encierran importantes limitaciones para su inserción en empleos productivos (Alba *et al.*, 2006). En consecuencia, esas características acotan los alcances del “aprovechamiento del bono demográfico” que postula la nueva perspectiva analítica.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> Itálicas en el original, p. 39.

<sup>66</sup> Se estima que el sector informal absorbe de un tercio a más de la mitad de la población económicamente activa: hacia el año 2000 casi un tercio de la población empleada recibía un salario mínimo o menos, y no llegaba a 40 por ciento la población inscrita en las instituciones de seguridad social.

<sup>67</sup> Una simple comparación con el caso de Corea del Sur sugiere el lento avance mexicano.

La anterior perspectiva, sin embargo, era inexistente en las primeras fases de la transición demográfica del país. La transición demográfica no fue vista como un “proceso”; si así hubiera sido vista, es probable que se hubieran explorado algunas de las trascendentales consecuencias —de política y de resultados— que ello implicaba. En cualquier caso, frente a la cuestión poblacional y la cuestión laboral creo que se puede afirmar que no hubo una visión adecuada, ni gubernamental ni de la sociedad.

Se sabe que el desarrollo económico y la productividad de los individuos están estrechamente ligados a las condiciones y avances en materia de salud y educación. Ello se reconoce en el gran peso que se le ha asignado al “capital humano” en las tareas del desarrollo, ya que la educación, los conocimientos, las calificaciones y habilidades contribuyen a acelerar y dar bases sólidas y sostenibles a los procesos y transformaciones del desarrollo económico y social.<sup>68</sup> Desafortunadamente, México no ha sabido ni podido realizar saltos cualitativos en salud o en educación, encontrándose en una “trampa” en materia de desarrollo humano (Mayer-Foulkes, 2008).

Ahora bien, sólo si se le hubiera dotado de condiciones óptimas de educación y salud al grupo de los menores de edad, en un primer momento, ese grupo hubiera podido volverse, en un segundo momento, un grupo de adultos productivos que hubieran estado en condiciones, en un momento ulterior, de asegurarse una vejez decente. Para tener una idea de lo anterior basta imaginar lo diferente que hubiera sido al inicio del siglo XXI el nivel de “calificación” del actual acervo laboral mexicano si en la fase inicial de la transición demográfica se hubieran implementado con seriedad y consistencia políticas públicas encaminadas a proporcionar educación básica, intermedia y profesional a las crecientes cohortes de mexicanos jóvenes.<sup>69</sup> Se olvidó que los jóvenes del momento serían los adultos del mañana.

Corea alcanza coberturas casi universales en los niveles educativos secundario y terciario, frente a las coberturas mexicanas de sólo la mitad y poco más de dos tercios. Con una población menor que la mexicana, Corea tiene casi 10 veces más científicos e ingenieros en investigación y desarrollo que México.

<sup>68</sup> El papel del capital humano para el desarrollo económico ya se encontraba presente en las teorías sobre desarrollo en los años sesenta, aunque la importancia de este papel posteriormente evolucionaría y se formalizaría en el contexto de los vínculos entre ciencia y desarrollo en las más recientes teorías sobre crecimiento endógeno. Con el conocimiento que ahora se tiene (*ex post*) resulta relativamente fácil señalar esta falta de visión de los políticos y la sociedad mexicana para calificar y educar a la población creciente, aunque las experiencias europeas y asiáticas de desarrollo exitoso ya desde entonces señalaron la importancia de apoyarse, en buena medida, en el factor humano como clave de los procesos de desarrollo y transformación de economías y sociedades.

<sup>69</sup> Algo de ello se ha dado en el país. El 60 por ciento de los jóvenes (entre 15 y 24 años) había completado en 2000 al menos la secundaria, frente a sólo 6 por ciento en 1960. Sin embargo,

La perspectiva de la transición demográfica y del *proceso* de envejecimiento de la población facilita establecer vínculos entre el presente y el futuro. La materialización del “primer dividendo” depende en medida importante del aprovechamiento que se haga de la circunstancia de un rápido reemplazo poblacional. Así, el reemplazo generacional de los trabajadores salientes (55-64 años) por los entrantes (15-24 años) era del orden de cinco veces hacia 1975 y de cuatro veces a fines del siglo xx; pero ese reemplazo decrecerá aceleradamente a partir del año 2000 —sería de sólo 1.5 veces en 2025 y de uno a uno en 2050. Desde luego que la transformación del reemplazo generacional en uno productivo está ligada a si ese reemplazo viene asociado a una mayor calificación educativa y una mayor capacitación laboral de las generaciones más jóvenes respecto de las más envejecidas. Desde esta perspectiva, el reemplazo generacional ha sido sólo parcialmente transformador. Por lo tanto, se puede elaborar el argumento de que, dadas las condiciones deficitarias y de desigualdades sociales y regionales existentes,<sup>70</sup> las hipótesis derivadas de la nueva demografía económica serán rechazadas en el caso mexicano.

Sin embargo, gran parte de las conclusiones de las investigaciones realizadas pueden considerarse todavía como preliminares.<sup>71</sup> Y no porque se espere llegar a conclusiones sustancialmente diferentes de las hasta ahora alcanzadas, respecto del aprovechamiento del “bono demográfico”, sino porque no se ha sabido ni podido distinguir claramente entre los efectos de la estructura etaria y otros tipos de efectos. En la realidad, los cambios de estructura se dieron al tiempo que los volúmenes absolutos de población en los grupos “maduros” se incrementaban sensiblemente y con rapidez. Las pirámides de edad de la población mexicana muestran esta doble evolución —cambios de estructura y de volumen— claramente: los volúmenes aumentan de manera significativa al tiempo que la estructura se modifica.

El país no se preparó para crear los puestos de trabajo que requería la avalancha de oferta laboral que ingresaba al mercado de trabajo a ritmos muy acelerados. Los efectos ligados al tamaño de la población activa fueron desatendidos. Ante los

---

lo que se ha hecho es insuficiente y altamente dispar (sin tomar en consideración los aspectos cualitativos de la educación, que se estiman muy deficitarios).

<sup>70</sup> La “cuestión regional”, lejos de desplazarse hacia la convergencia, parece agravarse al ampliarse la brecha en las condiciones económicas y sociales precisamente cuando en el país se han estado experimentado fuertes transformaciones en su estructura demográfica.

<sup>71</sup> Hasta ahora se han utilizado metodologías transversales. La inclusión en la investigación de la perspectiva temporal y el manejo empírico de la experiencia histórica (aunque aún incompleta) refinarían los resultados. Las conclusiones alcanzadas hasta ahora han hecho abstracción de las migraciones internas e internacionales cuyos efectos pueden ser potencialmente muy importantes.

retos de los efectos de tamaño, las tendencias de creación de empleos asociadas con las políticas y la reestructuración económica emprendidas desde los años ochenta del siglo pasado no sólo se quedaron cortas respecto de los requerimientos, sino que en la creación de empleo se experimentaron fluctuaciones muy pronunciadas. La política gubernamental para el crecimiento y el empleo continuó como una estrategia que no incluyó políticas sectoriales específicas.<sup>72</sup> La política de desarrollo de acuerdo con los parámetros de la apertura económica y la competitividad internacional —en la búsqueda por alcanzar un crecimiento económico sostenido— también fue promovida esperando acelerar la generación de empleos, respecto de los que se crearían en el caso de continuar con las políticas económicas de protección y aislamiento. La institucionalización de esta estrategia fue la integración económica con Estados Unidos y Canadá mediante el TLCAN. El TLCAN ha sido un éxito comercial; sin embargo, no lo ha sido en materia laboral ni de desarrollo.

La generación de empleos formales (trabajadores permanentes registrados en el IMSS) ha procedido, durante los 15 años del TLCAN, a un ritmo medio anual inferior al de periodos anteriores y los niveles salariales de los trabajadores han estado estancados, cuando no han sido decrecientes. La economía no ha dejado de ser de bajos salarios. Bajo el TLCAN se ha producido selectivamente —en algunos sectores industriales— un fenómeno de “alta productividad” en condiciones de bajo poder de compra. El TLCAN es una gran oportunidad que no ha sido aprovechada en forma adecuada.

En síntesis, la insuficiente y deficiente inserción laboral de la población ha sido una importante limitación a un potencial aprovechamiento del primer dividendo en México. Y si una sociedad y una economía no están en capacidad de aprovechar el primer dividendo, difícilmente podrán aprovechar a plenitud el segundo dividendo demográfico, sea por el lado del ahorro individual, sea por el lado del ahorro societal o a nivel agregado, ya que contar con empleo y “buenos salarios” en la etapa productiva son claves para cimentar el capital futuro.

Por el lado individual, dados los bajos niveles de ingreso y de remuneraciones, son elevadas las proporciones de las cuantiosas generaciones adultas que se encuentran desprotegidas y muy limitadas para construir y contribuir a sus propios fondos de seguridad y pensión. La escasa capacitación de “las generaciones del bono demográfico” ha limitado su capacidad de responder positivamente a las oportunidades de productividad y de ingresos que han ofrecido las transformaciones económicas que les ha tocado vivir y los ha privado de aportar al segundo dividendo. Estas mismas generaciones ingresarán sin recursos para sobrevivir decente y decorosamente como ancianos en el futuro.

<sup>72</sup> Se confiaba en los efectos tipo “desparrame” o *trickle down*.

La capacidad de construir ese segundo dividendo es también muy limitada por el lado del ahorro societal. La creación de riqueza física y financiera es también un asunto de la sociedad. Los individuos podrían no necesariamente tener grandes ahorros si los tiene la sociedad para invertirlos en la creación de “capital social” —infraestructuras físicas, sistemas educativos, sistemas de seguridad social universales, sostenibles y de buena calidad—. Las deficiencias del caso de México al respecto son conocidas, por lo que se puede afirmar que en el país algunas de las oportunidades asociadas a los dividendos demográficos ya se han perdido.

En otras palabras, para poder recabar los dividendos en la actualidad, el país debió haber previsto las trayectorias demográficas diferenciales y las implicaciones respectivas por el lado de la oferta de empleo, salud y educación. Se debió haber actuado con la mayor antelación posible. Pero no existió esa previsión y el país ha estado perdiendo oportunidades sociales únicas, no sólo para producir más y crear riqueza, sino también para construir los acervos y “fondos” requeridos en el futuro inmediato para la seguridad social de una población sustancialmente envejecida y en retiro.

#### CONSIDERACIONES FINALES

Las reflexiones finales se refieren a la que considero una de las cuestiones poblacionales más apremiantes, si no la más apremiante, durante la primera parte del siglo XXI en los países en desarrollo: la acumulación relativa de población en edades activas (y también el volumen absoluto de la misma). Es indispensable que los países se preparen para dar acomodo al envejecimiento demográfico; pero esta preparación depende de manera importante (todavía hay algo de tiempo para México; más para otros países en etapas más tempranas de su transición demográfica) de las políticas que se diseñen para hacerle frente a la situación demográfica en la actualidad. Para llevar a cabo esta tarea, la perspectiva del aprovechamiento de los “dividendos demográficos” encierra un gran potencial.<sup>73</sup>

El desarrollo de los países no depende de su situación demográfica, pero para avanzar en el desarrollo es de gran importancia interpretar adecuadamente las tendencias demográficas. Explorar la capacidad heurística de las implicaciones del concepto de dividendos demográficos en el campo de las políticas públicas, como se intentará hacer con estas consideraciones finales, es una actitud radicalmente opuesta al determinismo o al automatismo que le son atribuidos con frecuencia a

<sup>73</sup> Las políticas sobre el aprovechamiento de los dividendos demográficos están estrechamente vinculadas con las políticas de desarrollo y con el funcionamiento de los mercados de trabajo.

dicho concepto. Las consideraciones sobre los dividendos demográficos apuntan a una promisoriosa vinculación entre el presente y el futuro. La materialización de dividendos se cimienta en el presente, generando capacidad para crear riqueza de todo tipo. Si a los retos demográficos del momento no se responden adecuadamente, si las oportunidades demográficas no son aprovechadas de la misma manera o si no son aprovechadas cuando éstas se presentan, será muy difícil hacer frente a las ineludibles realidades de estructuras envejecidas de población. México no respondió bien a las oportunidades demográficas del siglo xx y en los albores del siglo xxi no se avizoran “visión” ni voluntad política para emprender los cambios estructurales que permitan responder a los retos demográficos.

Desde una perspectiva dinámica sobre el cambio demográfico, en relación con las potenciales implicaciones económicas y sociales, el optimismo alrededor del concepto de “bono demográfico” debe ser matizado de manera significativa en el contexto de México. Se debe dar paso al realismo y a la complejidad encerrados en la perspectiva de las “oportunidades y retos” asociados a toda circunstancia demográfica.<sup>74</sup> Los trabajos empíricos han señalado que las condiciones y contextos deficitarios de carencias y de desigualdades económicas y sociales no le han permitido al país obtener los aprovechamientos productivos y financieros que supuestamente podrían derivarse de la concentración de la población en edades adultas (la intuición de la nueva demografía económica).

Es el momento de hacer intervenir en la discusión sobre el desarrollo a las instituciones políticas y socioculturales que sostienen los contextos anteriores para superarlos. El éxito en las tareas del desarrollo de los países recae de manera importante en una retroalimentación adecuada de las políticas públicas —en sus diversas dimensiones: de las económicas y sociales a las demográficas y de otro tipo—. La dimensión demográfica es parámetro de encuadre de las posibilidades y patrones de desarrollo de una sociedad, pero a esa dimensión también le corresponde ser parámetro para el diseño de las políticas de desarrollo.

El “uso político” de los conceptos de bono demográfico o de dividendos demográficos contribuye fuertemente a ese ejercicio de retroalimentación de políticas públicas que servirá tanto para planear de cara al futuro como para intentar “recuperar algo del tiempo perdido”.<sup>75</sup> El mensaje principal de la “utilización política” de estos conceptos es que las sociedades y los gobiernos deben “ganarse”, por así decirlo, esos dividendos. La utilización estratégica de esos conceptos en el campo de las políticas públicas es una oportunidad excepcional

<sup>74</sup> Ni demoutopías ni “demodystopías” (Domingo, 2008).

<sup>75</sup> Por “uso político” entiendo la utilización de esos conceptos como una herramienta imaginativa para reorganizar y establecer prioridades en el ámbito de las políticas públicas (Alba, 2009).

para la integración fructífera de las cuestiones de población en las estrategias de desarrollo (Alba, 2009).

Con respecto a la recuperación de las oportunidades perdidas, ya se mencionó en párrafos anteriores que el país ha perdido muchas oportunidades. Sin embargo, aún es posible recuperar algo del tiempo perdido y no dejar que todas las oportunidades demográficas pasen de lado. En efecto, todavía el país atravesará por circunstancias demográficas favorables, antes de que se instaure la etapa de “alta dependencia demográfica”, propia de una estructura envejecida de población (del segundo tercio de siglo en adelante). Un conjunto de políticas de acompañamiento bien diseñadas podría suplir, aunque fuera parcialmente, las deficiencias y omisiones del pasado en materia de empleo y educación para las actuales generaciones adultas.<sup>76</sup> Esas políticas podrían “frenar” el ritmo al que se vienen acumulando rezagos de todo tipo en los mercados de trabajo, e incluso permitirían comenzar a abatir esos rezagos.<sup>77</sup>

Se tiene que ir más allá de la pasiva y cómoda actitud frente a las tendencias demográficas: esperar que los problemas se resuelvan solos, sin políticas activas. Entre muchos funcionarios, políticos, analistas y tomadores de decisiones parece apostársele a una especie de “política de atrición”, al esperar superar los rezagos con base en que las tendencias demográficas no ejercerán en el futuro las presiones en los ámbitos educativo y laboral que venían ejerciendo en el pasado. Por ejemplo, el grupo de población pertinente para la educación primaria ya ha comenzado a decrecer, el pertinente para la educación secundaria permanecerá estable en la primera década del siglo XXI, para después decrecer, y el grupo de la población en edad activa (15-64 años) va a moderar su crecimiento gradual y de manera paulatina; en consecuencia, disminuirán las presiones de los estudiantes sobre el sistema educativo y de los buscadores de trabajo sobre los mercados laborales.<sup>78</sup> Creo que hay que ir más allá de sólo ver en las decrecientes presiones demográficas del futuro una oportunidad de abatir rezagos.

<sup>76</sup> Se podrían establecer programas de educación continua y de calificación en el trabajo. En el mundo contemporáneo la educación no es sólo un prerrequisito para hacer valer la productividad del recurso demográfico, sino que es también un prerrequisito para abatir la pobreza, la ignorancia y la marginación. Además, la educación, la cultura y los conocimientos están íntimamente asociados a la expansión de las libertades humanas, que es “la esencia del desarrollo” (Sen, 1999).

<sup>77</sup> En mi opinión, es imperativo emplear “casi a cualquier precio” a la totalidad de las abultadas generaciones que en la actualidad tienen acceso o deberían tenerlo al mercado laboral. Se trata de decisiones difíciles de política económica en términos de un balance adecuado entre empleos y remuneraciones.

<sup>78</sup> El incremento de la población activa al inicio del siglo XXI fue de aproximadamente un millón de personas; se estima que será de sólo medio millón hacia el año 2025.

Para propósitos de esa recuperación del tiempo perdido y de una importante rectificación de la orientación de las estrategias de desarrollo, el uso político de los conceptos de bono demográfico o dividendos demográficos ofrece un inmenso potencial estratégico en el proceso de toma de decisiones para los cambios de política que el país requiere.<sup>79</sup> El uso político del concepto de los dividendos demográficos implica convertirlo en un instrumento de reorganización y de establecimiento de prioridades de las políticas públicas. El concepto de los dividendos puede ser visto como “concepto pivote” para imponer un significado constructivo a los procesos demográficos en conexión con los objetivos del desarrollo.

Si México hiciera del acceso a los dividendos demográficos un objetivo prioritario de las políticas públicas de desarrollo, conduciría a diagnosticar como mucho más graves las condiciones actuales y a revisar muchas de las políticas actuales. Sin embargo, este acercamiento conlleva una visión positiva de oportunidades por aprovechar que es muy importante para las tareas de reordenar las políticas de desarrollo.

Las políticas y las instituciones son fundamentales para convertir una situación demográfica en una ventaja económica y social. La superación de las simplificaciones implica reconocer la gran complejidad de las interrelaciones sociales –donde importan tanto las circunstancias demográficas como las políticas públicas, las iniciativas civiles e individuales, las instituciones, los valores, los arreglos y las tradiciones sociales.<sup>80</sup>

La gravedad de la crisis financiera y la recesión económica que “han estallado” en los años 2007 y 2008 da pie a especular que esta coyuntura podría abrir espacios para cambios en las políticas convencionales de desarrollo, lo que a su vez podría repercutir positivamente en incrementar la sensibilidad y la respuesta de las políticas públicas ante la cuestión poblacional del momento. Pero se requiere “buen gobierno”; es decir, instituciones y políticas acertadas, balanceadas e incluyentes, que integren los varios objetivos del desarrollo: crecimiento

<sup>79</sup> En la actualidad la tarea del desarrollo se ha vuelto más compleja y difícil de cumplir, ya que también implica para los países menos desarrollados, dados los fenómenos mundiales de la globalización, la integración de mercados y el rápido cambio tecnológico, alcanzar a los “países delanteros” mediante un permanente proceso de restructuración a fin de no quedarse rezagados. El concepto de “*catch up*” es muy sugerente al respecto y se ha plasmado tanto de manera analítica como aplicada alrededor de las políticas y estrategias para alcanzar la convergencia económica. En las circunstancias mexicanas se plantean, además, exigencias inéditas, ante los limitados conocimientos y las escasas experiencias de buen gobierno y gobernabilidad.

<sup>80</sup> Los resultados de los cambios paradigmáticos dependen de condiciones heredadas históricamente, pero también de la buena voluntad, de la inteligencia y hasta de la suerte (Przeworski, 1991).

to económico estable y sostenido, bienestar poblacional, equidad social, participación cívica y sustentabilidad ecológica.<sup>81</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

ALBA, Francisco

- 2009 “El uso político de los ‘dividendos demográficos’”, *Este País*, núm. 218, mayo, pp. 4-9.
- 2004 “La transición demográfica en México: perspectivas y retos”, en Elena Zúñiga (coord.), *Población y desarrollo en México y el mundo*, México, Consejo Nacional de Población, pp. 203-218.
- 2001 “Oportunidades y retos demográficos, económicos y políticos en el siglo xxi”, *Papeles de Población*, nueva época, año 7, núm. 29, julio-septiembre, pp. 9-20.
- 1994 “El pensamiento mexicano sobre población y desarrollo (1965-1990)”, en Francisco Alba y Gustavo Cabrera Acevedo (comps.), *La población en el desarrollo contemporáneo de México*, México, El Colegio de México, pp. 323-343.
- 1977 *La población de México: evolución y dilemas*, México, El Colegio de México (3ª edición, 1984).

ALBA, Francisco, y Joseph E. POTTER

- 1986 “Población y desarrollo en México: una síntesis de la experiencia reciente”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1, enero-abril, pp. 7-37.

ALBA, FRANCISCO, I. BANEGAS, S. GIORGULI y O. DE OLIVEIRA

- 2006 “El bono demográfico en los programas de las políticas públicas de México: un análisis introductorio”, en *La situación demográfica de México, 2006*, México, Consejo Nacional de Población, pp. 107-129.

BALÁN, Jorge

- 1984 “Contribución latinoamericana al estudio de la relación entre población y desarrollo: balance y perspectivas”, en *Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo*, México, El Colegio de México/UNAM/PIS-PAL, vol. I, pp. 45-61.

BENÍTEZ Z., Raúl, y Gustavo CABRERA

- 1966 *Proyecciones de la población de México, 1960-1980*, México, Departamento de Investigaciones Industriales, Banco de México.

BIRDSALL, Nancy

- 1988 “Economic approaches to population growth”, en H. Chenery y T.N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, vol. 1, North Holland, Nueva York, pp. 477-542.

<sup>81</sup> El desarrollo es prosperidad material y económica. Pero es obvio que el desarrollo es mucho más que prosperidad económica. La discusión sobre el desarrollo presupone, lo que suele ser cierto en general, que la prosperidad económica y material es lo que la gente más aprecia; sin embargo, también se supone que la prosperidad material posibilita y facilita “el desarrollo del espíritu”.

- BLOOM, David E., y Jeffrey G. WILLIAMSON  
 1998 "Demographic transitions and economic miracles in emerging Asia, *The World Bank Economic Review*, vol. 12, núm. 13, septiembre, pp. 419-455.
- BOSERUP, Esther  
 1967 *Las condiciones del desarrollo en la agricultura*, Tecnos.
- CABRERA, Gustavo  
 1994 "El Estado mexicano y las políticas de población", en Francisco Alba y Gustavo Cabrera (comps.), *La población en el desarrollo contemporáneo de México*, México, El Colegio de México, pp. 345-370.
- CARDOSO, Fernando Henrique, y Enzo FALETTO  
 1969 *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- CASSEN, Robert (ed.)  
 1994 *Population and Development: Old Debates, New Conclusions*, New Brunswick, NJ, Transaction Publishers.
- CEED  
 1970 *Dinámica de la población de México*, México, El Colegio de México.
- CEPAL  
 1975 *Población y desarrollo en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.
- COALE, Ansley J., y Edgar M. HOOVER  
 1958 *Population Growth and Economic Development in Low-income Countries: A Case Study of India's Prospects*, Princeton University. (Traducción en español: *Crecimiento de población y desarrollo económico*, México, Limusa Wiley).
- CORONA, Rodolfo, y Rodolfo TUIRÁN  
 2008 "Magnitud de la emigración de mexicanos a Estados Unidos después del año 2000", *Papeles de Población*, año 14, núm. 57, julio-septiembre, pp. 9-37.
- CHESNAIS, Jean-Claude  
 1987 "Population growth and development: An unexplained boom", *Population Bulletin of the United Nations*, núm. 21-22, pp. 17-25.  
 1995 *Le crépuscule de l'Occident*, París, Robert Laffont.
- DEMENY, Paul  
 1988 "Social science and population policy", *Population and Development Review*, vol. 14 (3), 451-79.
- DOMINGO, Andreu  
 2008 "'Demodystopias': Prospects of demographic hell", *Population and Development Review*, vol. 34 (4), diciembre, pp. 725-745.
- GARCÍA, Brígida, y Orlandina DE OLIVEIRA  
 1994 "Trabajo y familia en la investigación sociodemográfica", en Francisco Alba y Gustavo Cabrera (comps.), *La población en el desarrollo contemporáneo de México*, México, El Colegio de México, pp. 251-279.
- GRUPO DE ESTUDIO DEL PROBLEMA DEL EMPLEO  
 1973 "El problema ocupacional en México: magnitud y recomendaciones", México (mimeografiado).

- HERNÁNDEZ LAOS, Enrique  
2004 *Desarrollo demográfico y económico de México, 1970-2000-2030*, México, Consejo Nacional de Población.
- HERRERA, Amílcar, et al.  
1972 *¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo mundial latinoamericano*, Buenos Aires, Fundación Bariloche.
- HODARA, Joseph  
1978 *Los futuros de México*, México, Banamex.
- IBARRA, David  
1970 “Mercados, desarrollo y política económica: perspectivas de la economía de México“, en David Ibarra et al., *El perfil de México en 1980*, México, Siglo Veintiuno Editores, vol. I, pp. 89-199.
- LEGOFF, Jackes  
1999 “Prefacio“, en Massimo Livi-Bacci, *Historia de la población europea*, Barcelona, Grijalbo Mondadori.
- LIVI-BACCI, Massimo  
1999 *Historia de la población europea*, Barcelona, Grijalbo Mondadori.
- MASON, Andrew  
“Demographic transition and demographic dividends in developed and developing countries“, ponencia presentada en la reunión de expertos de la ONU “Implicaciones Sociales y Económicas del Cambio en las Estructuras por Edad de la Población“, Ciudad de México, 31 de agosto al 2 de septiembre de 2005.
- MAYER-FOULKES, David  
2008 “The human development trap in Mexico“, *World Development*, vol. 36, núm. 5, pp. 775-796.
- McNICOLL, Geoffrey  
1984 “Consequences of rapid population growth: An overview and assessment“, *Population and Development Review*, vol. 10, pp. 177-240.
- MEADOWS, Donella M., et al.  
1991 *Beyond the Limits: Confronting Global Collapse, Envisioning a Sustainable Future*, Chelsea Green Publishing.  
1972 *The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome. Project on the Predicament of Mankind*, Nueva York, New American Library. (Edición en español: *Los límites del crecimiento; informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973).
- MIRÓ, Carmen, y Joseph E. POTTER  
1983 *Población y desarrollo: estado del conocimiento y prioridades de investigación*, México, El Colegio de México. (Primera edición en inglés, 1980).
- MORELOS, José B.  
1971 “La evolución del problema demográfico“, en Miguel S. Wionczek et al., *Disyuntivas sociales. Presente y futuro de la sociedad mexicana II*, México, SepSetentas, pp. 53-78.
- NACIONES UNIDAS  
2004 *World Urbanization Prospects. The 2003 Revision*, Nueva York.  
2002 *World Population Ageing 1950-2050*, Nueva York.

- 2001 *World Population Prospects. The 2000 Revision*, Nueva York.
- 1991 *World Population Prospects. The 1990 Revision*, Nueva York.
- 1973 *The Determinants and Consequences of Population Trends, New Summary of Findings on Interaction of Demographic, Economic and Social Factors*, vol. I, Nueva York.
- 1967 *World Population Prospects. The 1963 Revision*, Nueva York.
- 1953 *The Determinants and Consequences of Population Trends, A Summary of the Findings of Studies on the Relationships between Population Changes and Economic and Social Conditions*, Nueva York.
- NATIONAL RESEARCH COUNCIL
- 1986 *Population Growth and Economic Development: Policy Questions*, Washington, D.C., National Academy Press.
- PRZEWORSKI, Adam
- 1991 *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RODRÍGUEZ, Daniel, y Ricardo YOCELEVZKY
- 1986 *Política y población en América Latina. Revisión de los aportes de PISPAL*, México, PISPAL/El Colegio de México.
- SEN, Amartya
- 1999 *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred Knopf.
- SIMON, Julian
- 1977 *The Economics of Population Growth*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- SINGER, Paulo
- 1971 *Dinámica de la población y desarrollo*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- SOLIS, Leopoldo
- 1970 *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- UNIKEL, Luis *et al.*
- 1976 *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México.
- URQUIDI, Víctor L.
- 2000 "Víctor L. Urquidi", en Rodolfo Tuirán (coord.), *La política de población: pasado, presente y futuro*, México, Consejo Nacional de Población, pp. 39-42.
- 1974 "Empleo y explosión demográfica", *Demografía y Economía*, vol. 8 (2), El Colegio de México, México, pp. 141-153.
- 1970 "Perfil general: economía y población", en David Ibarra *et al.* (eds.), *El perfil de México en 1980*, vol. I, México, Siglo Veintiuno Editores, pp. 3-13.
- 1969 "El desarrollo económico y el crecimiento de la población", *Demografía y Economía*, vol. III, núm. 1 (7), pp. 94-103.
- URZÚA, Raúl (1979), *El desarrollo y la población en América Latina*, México, Siglo Veintiuno Editores.
- WIONCZEK, Miguel S., y Jorge E. NAVARRETE
- 1965 "El pensamiento mexicano sobre población y desarrollo", *Comercio Exterior*, vol. 15, suplemento, junio, pp. 23-28.



DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y SUSTENTABLE



## LOS RECURSOS HUMANOS EN EL MUNDO EN DESARROLLO: UNA PROSPECTIVA\*

El tratar acerca de los recursos humanos en el mundo en desarrollo es abordar la tarea principal de la humanidad tal como hoy la conocemos: cómo proporcionar al individuo en los países clasificados como pobres un nivel de vida básico decente y cómo lograr que los seres humanos, por medio de la utilización y el adiestramiento práctico, utilicen sus habilidades aunadas a los recursos naturales disponibles y a la capacidad productiva hecha por el hombre, para satisfacer las necesidades materiales y alcanzar un nivel y un estilo de realización individual que sean congruentes con los fines superiores no económicos de la sociedad como un todo. Los dos problemas se vinculan entre sí. La producción de bienes y servicios no es un mero acto mecánico. Distamos mucho en el Tercer Mundo de haber adoptado un sistema industrial plenamente automatizado, y de seguro deberíamos evitarlo. El trabajo del hombre a todos los niveles debiera contribuir racionalmente, debiera participar en forma cabal. Por encima de todo, el hombre, en un concepto amplio de la educación y el desarrollo cultural, debiera estar en posibilidad de disfrutar de manera digna de los frutos de su trabajo. Esto quiere decir además que la sociedad deberá llegar a poder resolver los problemas básicos de la injusticia social, tanto en el interior de los países como entre las naciones.

¿En qué estado se encuentra el Tercer Mundo? Los economistas y muchos otros, así como los hombres de Estado, se han ocupado insistentemente del desarrollo en el último cuarto de siglo. Casi nadie admite hoy día no tener como preocupación el análisis o la formulación de políticas —y a ello están comprometidos— para promover el crecimiento y producir el cambio en los países en desarrollo. Se han intentado y ofrecido revisiones importantes de la teoría y de la política. Las Naciones Unidas, cualesquiera que hayan sido sus beneficios a la comunidad de pueblos del mundo en cuanto al mantenimiento de la paz, están dedicadas a fomentar el desarrollo y, en consecuencia, a facilitar la cooperación internacional para lograrlo. El proceso continúa con creciente

\* Trabajo presentado a la Conferencia de Rehovot sobre El Crecimiento Económico de los Países en Desarrollo; 6 de septiembre de 1973. *Diálogos*, vol. 10, núm. 1(56), marzo-abril de 1974, pp. 15-21.

intensidad y se proponen metas nuevas y más rigurosas para inducir los cambios necesarios en las políticas nacionales e internacionales.

Sin embargo, los resultados no han sido muy halagadores. El producto per cápita de los países en desarrollo ha aumentado, y también han crecido el comercio y la ayuda internacionales. Se ha transferido tecnología a través de mecanismos públicos y privados. Sin embargo, el crecimiento de los propios países desarrollados ha sido más rápido que el de los menos desarrollados. El comercio en productos que los países ricos fabrican para sus propias necesidades y mercados ha aumentado mucho más que las exportaciones de los países pobres. La brecha científica y tecnológica se ha ensanchado grandemente. El Tercer Mundo ha sido en gran parte un mundo marginal, y ha sido tratado en gran parte marginalmente —apenas logra participar en los sobrantes del crecimiento, el comercio, la ayuda o el avance tecnológico; es demasiado pobre para aplicar recursos masivos a los problemas críticos; demasiado pobre para seguir las recomendaciones clásicas de ahorro y sacrificio como medio de progreso; demasiado pobre y débil para defender adecuadamente y promover sus intereses en la escena internacional. Es posible que los países ricos lleguen pronto a hallarse en una situación en que se desconecten de los países pobres —estén poco dispuestos a comprar a los últimos, no puedan recibir pagos en efectivo por sus exportaciones, no quieran ya hacer préstamos o dar ayuda, y aun consideren que por medio de la tecnología reducirán su propia dependencia sobre productos primarios escasos.

Es necesario volver a los principios, tal vez volver a preguntar: ¿hacia dónde vamos?, ¿hacia dónde queremos ir?, ¿hacia dónde quieren ir 2 700 millones de seres humanos del Tercer Mundo y cómo consideran que pueden llegar a sus metas? Y, ¿qué podrán hacer los restantes 1 100 millones de habitantes de los países desarrollados para mantener la solidaridad internacional y evitar la desintegración del mundo?

Los hechos los tenemos a la vista: más de 70% de la población mundial, cuyo nivel de vida medio es muy bajo, aumenta sus números a una tasa de 2.5% al año, o sea que la población se duplica cada veintiocho años. El 30% restante, que es el más rico y cuyo nivel de vida es 12 veces superior, acusa un incremento de población de sólo 1% al año y tiende hacia la estabilidad demográfica en fecha relativamente cercana. La tasa elevada de crecimiento demográfico de los países pobres —que en algunas áreas llega hasta 3.5% al año— es la consecuencia principalmente del descenso rápido de la mortalidad, provocado por la difusión de los conocimientos médicos y de las técnicas de mejoramiento de la salud, y es resultado también de la educación, el adiestramiento y las comunicaciones. En su mayor parte, la modernización en los países de menor desarrollo no ha alcanzado sino a pequeños sectores de la sociedad, por

lo que las motivaciones necesarias para inducir un descenso apreciable de la fecundidad, como ha ocurrido en casi todos los países industrializados o de alto nivel de desarrollo, no se han producido en suficiente medida y sobre bases lo bastante generales. Suele aceptarse que un descenso sustancial de la fecundidad es consecuencia del desarrollo mismo y de la modernización, y que si bien los recientes métodos anticonceptivos pueden hacer posible al menos en teoría que el control de la natalidad sea eficaz, las limitaciones culturales y económicas en la mayor parte de los países en desarrollo son todavía muy fuertes. El lograr en los principales países en desarrollo descensos espectaculares de la fecundidad, por más convenientes que puedan juzgarse, no es muy probable dados nuestros conocimientos actuales. Como es bien sabido, vistas las estructuras actuales por edades y el aumento constante de la esperanza de vida, las cifras de la población seguirán creciendo aún durante varios decenios más allá del momento en que la fecundidad se haya reducido prácticamente a su nivel de reemplazo.

Este problema se aprecia en su debida perspectiva en una serie de proyecciones que ha efectuado la División de Población de Naciones Unidas. Adoptando como hipótesis la variante “media” de fecundidad, según la cual la tasa de natalidad descenderá de 41 a 27 por millar en los países en desarrollo entre 1970 y el año 2000, con descensos también de la mortalidad, la población en esta última fecha todavía estará aumentando a una tasa media de 2% al año. Los 2 700 millones del Tercer Mundo llegarán a ser 5 100 millones en 27 años. Más allá, se plantean por lo menos dos problemas del mayor interés: ¿en qué momento descenderá la fecundidad a su nivel de reemplazo? y ¿cuándo se logrará el crecimiento cero si siguen siendo válidas las hipótesis “medias”? Vale la pena tener en cuenta las respuestas provisionales a estas preguntas, por más especulativas que sean en el sentido de que surgen de los supuestos adoptados y de las tendencias presentes, y que pueden juzgarse como “mecánicas”. La población de los países hoy día clasificados como en desarrollo o pobres llegará a un total de más de 9 000 millones hacia el año 2050. En esa fecha su fecundidad puede haber descendido en general al nivel de reemplazo (antes en Asia oriental y las zonas de clima templado de América Latina, y un poco más tarde en África); pero el número efectivo de habitantes seguirá aumentando y tenderá a estabilizarse apenas hacia principios del siglo xxii en unos 10 500 millones de habitantes. Para el mundo en su conjunto, el crecimiento cero significaría un total de 12 000 millones de habitantes a fines del siglo xxi, habiendo alcanzado los países hoy designados como desarrollados una población de 1 800 millones, prácticamente estable, a partir del año 2050. La población de los países de menor desarrollo representará 84% del total en el año 2100.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Véase Naciones Unidas, *Population and Development in Perspective: World and Regional Pop-*

Siempre que no ocurran catástrofes debidas al hambre, las enfermedades, la contaminación o la guerra, estas dimensiones de la humanidad no es probable que difieran mucho aun si ocurrieran descensos intensos de la fecundidad por el uso de nuevos anticonceptivos o por la implantación o adopción forzosa de sistemas de control de la natalidad. De hecho, desde el punto de vista no sólo de los números, sino de la composición por edades y del ingreso a la fuerza de trabajo, el problema se presenta con caracteres agudos ya dentro de un plazo más corto, esto es, dentro del próximo cuarto de siglo. En los países de menor desarrollo, es probable que para el año 2000 todavía 40% o más de la población tenga menos de 15 años de edad. En esa fecha, una población “joven” habrá sido ya la característica de los países en desarrollo durante por lo menos medio siglo. Esto quiere decir que la presión sobre el sistema escolar y sobre el ingreso a las edades de trabajo ha estado ya aumentando desde hace algún tiempo y que, como muchos países lo aprecian, es un problema crítico que se refleja en el analfabetismo y en el creciente número de desertores del sistema escolar, por un lado, y en el aumento del desempleo y el subempleo de gente joven de bajo grado de calificación, por otro. El gigantesco desafío que supone el empleo a través del desarrollo en los países pobres puede verse en algunas cifras aproximadas. Suponiendo que la fuerza de trabajo de los hoy países subdesarrollados sea de algo más de 1 000 millones y que la tasa de participación permanezca cercana al nivel de 40% hasta fines de siglo, será necesario dar empleo a cerca de 900 millones de personas además de las que ya existen en la fuerza de trabajo de hoy día (teniendo en cuenta por supuesto la mortalidad y el retiro).<sup>2</sup> En otras palabras, para el año 2000 tendrán que tener trabajo remunerado casi 2 000 millones de personas.

Sobre la base de las tendencias del desarrollo económico hasta ahora, puede esperarse que la proporción del empleo generado por la agricultura siga descendiendo. Sin embargo, debido a la tasa de creciente demográfico, el empleo en la misma agricultura tendrá que incrementarse en términos absolutos de unos 670 a 840 millones, o sea 25% en treinta años. En las actividades no agrícolas, la magnitud del problema es muchísimo mayor: el empleo tendrá que incrementarse más de tres veces, de unos 340 millones a 1 100 millones, a medida que se elevan tanto la participación relativa de las ocupaciones en la

---

*ulation Prospects*, documento preparado por la Secretaría de las Naciones Unidas para la Conferencia Mundial de Población de 1974, núm. E/CONF. 60/BP/3 y BP/3 Add. 1, 31 de marzo y 16 de mayo de 1973.

<sup>2</sup> Véase Naciones Unidas, *Economic and Social Implications of Alternative Demographic Projections: Projections of World Agricultural Labor Force and Population, 1965-2000*, documento preparado por la FAO para la Conferencia Mundial de Población de 1974, núm. E/CONF.60/SYM. I/22, Cuadro 1a., 5 de mayo de 1973.

industria y los servicios como su monto absoluto. (Adviertase que será necesario emplear en estas actividades en el año 2000 tantas personas como existen hoy habitantes en los países desarrollados como un todo).

Lo anterior supone que las estructuras de desarrollo que hemos conocido hasta ahora puedan continuar en el futuro; por ejemplo, que se incorporen continuamente nuevas tierras al cultivo, y que las manufacturas industriales se lleven a cabo principalmente en las áreas urbanas y absorban el incremento de la fuerza de trabajo urbana, además de los migrantes de áreas rurales y de pequeñas ciudades. Supone que la participación en la fuerza de trabajo se incrementará a medida que crezca el número de mujeres que se incorporen a empleos regulares (dejando de lado el problema difícil de definir cuál es en muchos países la fuerza de trabajo femenina no remunerada).

Sin embargo, puede ser que estos supuestos no se cumplan. Pueden presentarse dos acontecimientos radicalmente distintos: primero, que la producción agrícola probablemente se incremente a través de aumentos de los rendimientos en las tierras de cultivo actuales —revoluciones “verdes”, “café” y de otros colores—, lo cual haría parcialmente innecesario el aumento prospectivo del empleo en la actividad agrícola en sí misma. Estas tendencias débiles de absorción del empleo en la agricultura se verán reforzadas por un uso más intensivo de la maquinaria y su extensión a nuevos cultivos y a nuevas operaciones. Segundo, la estructura industrial podría desarrollarse más rápidamente que hasta ahora en el sentido de una selección sectorial de industrias de gran densidad de capital en los países de menor desarrollo, a fin de hacer frente a las demandas que imponen las normas de consumo llamadas modernas y para sustituir importaciones de bienes intermedios y de capital, así como para competir en los mercados de exportación de productos manufacturados. Este proceso también se verá reforzado por la adopción creciente de métodos ahorradores de mano de obra que derivan principalmente de la investigación y el desarrollo experimental que llevan a cabo los países de gran avance industrial, donde ya es permanente la escasez de mano de obra y los costos de la misma son muy altos. En consecuencia, las perspectivas para los países en desarrollo son en verdad difíciles en cuanto a empleo, sean cuales fueren en lo relativo a producción. Parece haber necesidad urgente de reconsiderar en forma básica los objetivos del desarrollo y las estrategias nacionales e internacionales.

En el centro de este problema está el mejoramiento de la distribución del ingreso, considerado éste no sólo como una serie de medidas redistributivas a través de la tributación marginal y ciertas políticas de gasto público, sino como una reorientación fundamental de la política económica y social para elevar sustancialmente la participación del asalariado en el ingreso nacional. Es pro-

bable que una redistribución significativa del ingreso en los países de menor desarrollo sólo se obtenga de una combinación de factores o políticas: la distribución de las tierras y la elevación de la productividad rural a través del uso de mejores insumos y de mejor organización; integración de la industria con la agricultura en los casos en que convenga; la educación y el adiestramiento de grandes sectores de la población; un sistema extenso de protección del salario; programas de salud; control de la especulación en tierras urbanas; la organización y extensión de empresas del Estado a sectores que no sean asequibles a la empresa privada que requiere obtención de ganancias; una tributación progresiva y equitativa, y la creación de los mecanismos institucionales necesarios para dar efecto a estas políticas. Si la productividad se puede aumentar exógenamente a través de la investigación y el desarrollo experimental, y se logra hacer un uso más juicioso de la tecnología importada, un programa redistributivo del alcance que se señala, al crear demanda de los bienes indispensables para satisfacer el consumo y de las necesidades básicas tales como la vivienda y la educación, podría contribuir mucho a lograr aumentos permanentes del empleo en el proceso de desarrollo a fin de hacer frente a los requisitos que imponen las altas tasas de incremento de la población.

Examinemos brevemente la relación de algunas de estas políticas con el empleo. La principal dificultad en los programas de repartición de tierras cuando se han llevado a cabo o intentado es que la subdivisión de las grandes propiedades se toma frecuentemente como objetivo en sí mismo, lo cual ha resultado en la creación de predios mínimos de nivel de subsistencia, sin que los beneficien las mejoras técnicas y en donde el ingreso del agricultor es tan bajo que no puede ni siquiera ser sujeto de crédito para la compra de semillas o fertilizantes. A medida que aumenta el tamaño de la familia en el predio, es decir, que desciende la relación tierra-hombre, aun cuando se haga uso intensivo de la tierra surge la emigración de las aldeas a las ciudades medianas y de gran tamaño. Por supuesto que hay otras razones que explican la migración entre áreas rurales y urbanas, pero una de las principales es indudablemente el hecho de que la agricultura, debido a las formas en que se llevan a cabo las reformas agrarias, no retiene en las áreas de alto crecimiento demográfico a la gente joven susceptible de ocuparse en tareas agrícolas y otras relacionadas con las mismas. Mientras tanto, queda mucha tierra en manos de agricultores comerciales y en plantaciones, que no se utiliza plenamente. Es evidente que en todo esto existen posibilidades no consideradas hasta ahora de empleo e ingreso rurales. Una de ellas es, desde luego, la utilización de tierras no ocupadas o no cultivadas, pero quizá más importante sea la necesidad de organizar y consolidar —en el uso mismo de la tierra y no necesariamente en la propiedad— los pequeños predios, a fin

de que tengan capacidad para recibir asistencia financiera para llevar a cabo mejoras permanentes, emplear semillas de alto rendimiento, utilizar insumos técnicos modernos y el equipo mínimo necesario. Esto no quiere decir por fuerza una intensa mecanización sino la introducción del equipo que permita que la productividad se incremente sin desplazar fuerza de trabajo. Un aumento de los cultivos, incluso cultivos múltiples dentro del año, requerirá más mano de obra en la época de cosecha, así como para almacenamiento y producción, lo cual también elevará los ingresos. La agricultura mixta, donde sea posible, utilizará fuerza de trabajo para muchas tareas adicionales para el predio y también proveerá más ingresos. Una estrategia de desarrollo agrícola dirigida a crear empleo e ingresos en las pequeñas propiedades y predios, a través de operaciones de tipo cooperativo, no excluye que también se preste atención adecuada a los predios agrícolas de tamaño mediano y comerciales, donde tengan existencia legal. Sin embargo, se requiere una reorientación de los recursos a través de la inversión pública y del financiamiento a largo plazo en condiciones favorables hacia la formación de unidades de tipo cooperativo. Un conocimiento mejor de las técnicas de almacenamiento y conservación de alimentos y otros productos, y de la prevención de pérdidas de cosechas, también elevará los ingresos y mantendrá el empleo. El sector público deberá crear la infraestructura adecuada y puede ser también una fuente de empleo a través de la aplicación de métodos de uso intensivo de fuerza de trabajo en las obras públicas mediante el empleo de trabajadores agrícolas en sus épocas de escasa actividad.

Sin embargo, la ampliación de la agricultura por sí misma no ayudará mucho a crear empleo en las áreas rurales a menos de que se haga un esfuerzo considerable por medios públicos y privados para integrar unidades de transformación industrial en las comunidades agrícolas. Es muy frecuente, aun donde se hayan llevado a cabo programas de distribución de tierras, que las políticas gubernamentales tiendan a tratar a los campesinos como una clase cuyo destino definitivo sea continuar siendo campesinos. Cultivan sus tierras con la ayuda que puedan obtener y venden sus productos. Otras personas, los intermediarios, los propietarios de las unidades secadoras, las fábricas de elaboración de alimentos, las plantas despepitadoras de algodón o cualquier otro proceso de beneficio de los productos, se llevan una gran proporción del valor agregado. La población agrícola excedente termina por trabajar por salarios bajos en plantas de beneficio o emigra a sumarse al subempleo en las áreas urbanas. Es evidente que una política redistributiva de significación consistiría en integrar los procesos industriales en la medida de lo posible con las operaciones agrícolas. Podría ocurrir una participación sustancial de la creciente fuerza de trabajo agrícola bajo distintas formas de participación en las utilida-

des y tendiendo a la propiedad misma de los procesos industriales. Además del efecto directo sobre el empleo y de la retención del trabajo en las áreas rurales, habría un efecto indirecto resultante del aumento de los gastos básicos de consumo derivados de los mayores ingresos y de la participación en utilidades de que se beneficiará el agricultor.

Entre los requisitos necesarios para semejante política, tienen altísima prioridad los programas educativos y de adiestramiento. La educación rural en los países del Tercer Mundo apenas alcanza niveles muy bajos y muestra escasas perspectivas de mejoramiento. Un grupo de estudio de la UNESCO señala que, de acuerdo con las tendencias actuales, para 1980 habrá todavía 230 millones de niños de edad escolar sin escuela de ninguna clase, es de suponer que principalmente en las áreas rurales de los países en desarrollo.<sup>3</sup> Ya en 1968 la matrícula de niños en edad escolar en las escuelas primarias era apenas de 40% en África, 55% en Asia y 75% en América Latina.<sup>4</sup> Si de estas cifras se omiten las de algunos países con desarrollo educativo relativamente elevado, los promedios son indudablemente más bajos y en todo caso la mayor parte de la inscripción escolar está ubicada en las ciudades. Las escuelas rurales, donde existen, casi nunca proveen educación más allá del tercer grado y la calidad es muy baja, no sólo en términos de enseñanza formal, sino especialmente en relación con las necesidades locales. La enseñanza que se ofrece en escuelas rurales probablemente incluso induzca a buena proporción de los niños a buscar trabajo en las ciudades, aumentando así la oferta de desempleados y subempleados sin calificación. Son igualmente deficientes, o aún más, la educación técnica y el adiestramiento para la agricultura y las actividades rurales, incluidas en ellas las artesanías. Si se ha de transformar la agricultura tradicional, y si se ha de integrar el procesamiento industrial en la agricultura, necesitan hacerse esfuerzos mucho mayores mediante una asignación de recursos creciente a la educación rural y al adiestramiento, así como a programas para adultos.

Por protección al salario, que antes se mencionó, se quiere decir el desarrollo de medios legales e institucionales para elevar los salarios por encima de los niveles de subsistencia tanto en las áreas rurales como en las urbanas. Los salarios mínimos casi no se cumplen en el Tercer Mundo, y en todo caso se fijan generalmente a niveles que apenas exceden los niveles de la subsistencia misma. Es urgente una política laboral destinada a hacer cumplir los salarios mínimos a través de la educación, la persuasión y programas de adiestramiento para elevar la productividad. En los países en desarrollo la sindicalización es débil y se opo-

<sup>3</sup> Edgar Faure *et al.*, *Aprender a ser*, París, UNESCO/Alianza Universidad, 1972, cap. 2, p. 93.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 86.

nen a ella con frecuencia los grupos de empresarios o queda fuertemente condicionada por políticas gubernamentales a favor de dichos grupos. Los sindicatos, además de proteger el salario y las condiciones de trabajo, pueden ser instrumentos poderosos para llevar a cabo programas educativos y de adiestramiento para los trabajadores y para los aprendices. Los grupos empresariales deben participar igualmente en dichos programas, ya que éstos no deben ser responsabilidad exclusiva del Estado; queda mucho por hacer dentro de este campo.

Los programas de salud son esenciales, en el curso de la actividad económica, para elevar la productividad —aparte del objetivo generalmente aceptado de reducir la mortalidad y la morbilidad a través de la medicina preventiva y curativa, y la higiene. El problema de los programas de salud, igual que en el caso de los de educación y adiestramiento, es que en los países en desarrollo no alcanzan a llegar mucho más allá de los grandes centros urbanos. Éste es un problema de asignación de recursos, tanto a los programas mismos como al adiestramiento de personal necesario, inclusive el auxiliar, ya que en gran parte se dispone de los conocimientos médicos en el mundo para tratar o prevenir las enfermedades más comunes, o las que afectan la capacidad de trabajo. Los programas de medicina y salud rurales, junto con la introducción de agua potable y sistemas de drenaje, deberían tener alta prioridad en los planes de mejoramiento de recursos humanos en el Tercer Mundo, y traerían beneficios incalculables para generar empleo e ingreso, para elevar los logros educativos y, mediante el mejoramiento de la nutrición, para ampliar la capacidad general del individuo para desempeñar un papel útil dentro de la sociedad. La desnutrición en cuanto a necesidades de proteínas y calorías, y los regímenes alimenticios inadecuados, caracterizan a las grandes masas de la población en los países de menor desarrollo.

Los aspectos anteriores de política a seguir se mencionan como medios fundamentales para elevar el valor de los recursos humanos actuales y prospectivos para la sociedad tanto como productores cuanto como consumidores. Dado el aumento tan rápido de la población en el Tercer Mundo y aun teniendo en cuenta que pudieran producirse descensos sustanciales de la fecundidad en el próximo cuarto de siglo, la tarea por hacer es gigantesca y sin precedente; es un desafío al que tendrá que hacerse frente con la mayor urgencia.

Esto requiere, según se dijo antes, una reorientación básica de los objetivos del desarrollo. Con demasiada frecuencia los países en desarrollo imitan los patrones de desarrollo de los países más ricos; se lleva a cabo la industrialización para producir en gran parte los bienes de consumo que son característicos del nivel de vida de las clases media y superior de los países en desarrollo, que a su vez se inspiran en las normas de consumo de los países ricos, con la ayuda de los medios modernos de publicidad y de mercadeo. Se adoptan normas artificiales

de calidad, se implantan elevados aranceles y restricciones a la importación que protegen excesivamente los mercados y originan precios muy altos. No se han aprendido las lecciones de las primeras etapas de industrialización de los países hoy desarrollados cuando se producían en serie artículos básicos, sin características elegantes pero a precios bajos. Todo país en desarrollo debiera plantearse metas básicas de consumo físico y, a través de las técnicas de planificación, organizar su sistema de producción y distribución para alcanzarlas. Esto puede significar una extensión del sector de empresas del Estado no sólo a las industrias básicas sino a las llamadas industrias ligeras, a la producción de alimentos y su distribución, a la producción de medicinas, de libros escolares y de muchas otras necesidades fundamentales. (Por supuesto que en muchos países la producción para exportación de productos menos básicos podría continuarse ampliando en términos de posibilidades importantes de comercio internacional).

Lo anterior supone una estructura sectorial en el proceso de planificación que debería tomar en cuenta la creación de empleo como objetivo principal, para lo cual son un componente necesario las medidas educativas de adiestramiento, de salud y otras de carácter redistributivo. Implica también la necesidad de elegir tecnologías en función de la creación de empleo en lugar del objetivo de ahorrar trabajo, siempre que dicha elección sea técnica y económicamente posible. Sobre esto han llamado bastante la atención en los últimos años la OIT y muchos investigadores independientes que señalan la inercia que existe en la adopción o uso continuo de tecnologías industriales que se originan en los países industrialmente adelantados, que son adecuadas para las economías en donde hay escasez de mano de obra, pero no tanto para las del Tercer Mundo que se caracterizan por superabundancia de trabajo no calificado. Para ir al fondo del problema no basta señalar, como en ciertos estudios de la OIT, que las políticas arancelarias, impositivas, de incentivos, etc., en los países en desarrollo, favorecen el abaratamiento relativo de los bienes de capital, y en consecuencia inducen el establecimiento de empresas industriales que utilizan equipo que ahorra mano de obra y que probablemente se sobrecapitalizan. Se ha investigado la cuestión de la deformación en los precios relativos de los factores, se entiende bien, y probablemente se puedan tomar algunas medidas correctivas. Pero el problema es más profundo y se refiere a los recursos mismos de la investigación, inclusive los diseños de equipo en los países desarrollados, que se destinan principalmente a las necesidades de estos propios países. Es seguro que se presta muy poca atención normalmente a las condiciones que prevalecen en los países del Tercer Mundo en términos de dotación básica de factores, utilización de materiales locales, adaptación a escalas de producción más reducidas, etc. No se puede culpar a los diseñadores de equipo el que lleven a cabo su trabajo de acuerdo con las normas tradicionales. Por des-

gracia, en los países en desarrollo la capacidad de investigación, que es muy débil, rara vez se ha podido sobreponer a las tradiciones o a los arreglos de mercado con objeto de diseñar equipo de menor densidad de capital, aunque algunos estudios recientes empiezan a demostrar que existen oportunidades a varios niveles y en términos de tareas industriales específicas.<sup>5</sup>

Se requiere que una nueva estrategia del desarrollo en términos de empleo y mejor utilización de los recursos humanos incluya una política sobre la importación selectiva de la tecnología y una política para la ampliación local de la investigación y el desarrollo experimental. Ésta debería extenderse más allá de las ideas presentes acerca del uso de materiales locales, la adaptación de técnicas a condiciones locales, etc., y moverse con audacia hacia el diseño de equipo para procesos industriales que requieran mayor utilización de fuerza de trabajo y menor desgaste de capital. Será igualmente importante el diseño de bienes de consumo duraderos que sean útiles y se adapten al poder adquisitivo de las masas, más que a las necesidades de las clases adineradas y medias superiores en función de su nivel de vida doméstica. Por supuesto que la ampliación de la investigación y el desarrollo experimental requiere apoyo gubernamental, lo cual está dentro del campo de acción de las autoridades encargadas de la planificación, pero requiere también medidas fiscales y otras para que los sectores privados lleven a cabo gastos de investigación y desarrollo experimental, y debiera quedar igualmente apoyado por la expansión y el mejoramiento de los sistemas educativos medio y superior.

El desarrollo supone cambio estructural y la política de desarrollo debe ser básicamente una decisión por parte de la sociedad para reasignar sus recursos de tal manera que la capacidad productiva se amplíe con el propósito de hacer frente a las necesidades a largo plazo de la población, no sólo materiales sino también sociales y culturales. El capital, en el sentido de la capacidad productiva hecha por el hombre y el mejoramiento de los recursos naturales, es el meollo del desarrollo. El progreso técnico es un insumo necesario que se refleja en mayor productividad tanto del capital como del trabajo, pero los recursos humanos que con demasiada frecuencia se consideran como simple fuerza de trabajo homogénea son también una forma de capital y habilidad, y es este ingrediente el que se descuida más en los países en desarrollo. Esto tiene no sólo un alto costo sino que un peligro, pues que las normas de crecimiento seguidas hasta ahora han resultado en creciente desempleo y subempleo, lo cual significa mala distribución, pobreza, frustración y fracaso. La tarea es esencialmente una que cada país debe llevar a cabo en las condiciones propias, en función de sus objetivos ulteriores, su situación interna-

<sup>5</sup> Véase G.K. Boon, *Choice of Techniques in the Metal Working Industry*.

cional y su estilo de vida; pero también puede desempeñar un papel importante la cooperación internacional y cabe hacer algunos comentarios al respecto.

Durante una generación se nos ha dicho que eran necesarias grandes transferencias de capital de los países ricos a los pobres para ayudar a éstos en su desarrollo económico. Esto se basa en teorías sobre movimientos de capital como medio de financiar los excedentes de importación, especialmente las importaciones de equipo productivo. En época más reciente se ha hecho menos hincapié en la brecha de ahorros —que después de todo es artificial— y más en la brecha tecnológica. Se ha interpretado que los movimientos de capital y la ayuda internacional desempeñan una función necesaria para reducir la brecha tecnológica y las transferencias de capital, cualesquiera que hayan sido sus consecuencias financieras (sobre las cuales cabe discutir). Se supone que han hecho posible una transferencia masiva de tecnología a los países en desarrollo por diversos medios: la asistencia técnica de las Naciones Unidas o mediante programas bilaterales de algunos países; los procesos industriales y técnicas transmitidos, ya sea incorporados en bienes de capital o por medio de convenios y licencias de las corporaciones multinacionales; la investigación agrícola apoyada por las grandes fundaciones privadas, etc. Empieza a reconocerse que mucha de la tecnología transferida ha sido poco pertinente o aun dañina, que las transferencias privadas de técnica han sido costosas y restrictivas para el país que las recibe y que mucho del adiestramiento dado en forma de “asistencia técnica” ha sido un instrumento para promover ventas de equipo —con frecuencia no indispensable— para el cual se ha incurrido en endeudamiento. Esto junto con el creciente desempleo local y, en muchos casos, la fuga de cerebros. Ésta es una situación básicamente inquietante. Por añadidura, los países que prestan ayuda internacional han reducido el monto de ésta o la manipulan políticamente, y las empresas multinacionales se quejan acerca de la legislación local de los países en desarrollo, cuando aceptarían en sus propios países de origen medidas iguales o más restrictivas.

Si vemos hacia adelante en lugar de hacia atrás, tal vez nos demos cuenta de que la estrategia de la ayuda internacional ha estado mal orientada. La deficiencia principal de los países en desarrollo no es tanto de recursos financieros o de tecnologías no deseadas o restringidas, que se emplean en gran parte para producir productos de importancia secundaria en una escala racional de valores, sino que consiste en necesidades de educación y adiestramiento. Uno de los errores fatales de la asistencia técnica internacional desde sus primeros tiempos —y han transcurrido veinticinco años— fue el hacer hincapié en el suministro de expertos en lugar de acrecentar el adiestramiento. Los países en desarrollo se vieron inundados de supuestos expertos, jubilados, muchos de ellos antiguos administradores coloniales o personas para las que no había demanda en sus

propios países, y que en poco tiempo dejaron de estar al tanto de los desarrollos científicos y técnicos. Se siguió esta política en lugar de crear, en una perspectiva a largo plazo, los centros regionales y nacionales de adiestramiento indispensables, con la ayuda desde luego de expertos de primer orden internacionales, proceso sin el cual no se podían crear los cuadros nacionales en los muchos campos de actividad científica, tecnológica y administrativa necesarios para el desarrollo. Sólo hay que pensar en lo que podría haberse logrado en un cuarto de siglo bajo auspicios internacionales si las prioridades hubieran sido distintas, si en lugar de tantos expertos—mes en gran parte inútiles—para no mencionar las dificultades burocráticas—, el Tercer Mundo hubiera construido una red amplia de institutos regionales y nacionales de adiestramiento, si las universidades y otros centros de investigación se hubieran fortalecido a tiempo, si se hubieran llevado a cabo esfuerzos positivos para estimular la investigación y el desarrollo para fines locales, en términos de condiciones locales, con intentos de lograr diseños locales, etc. Esto no quiere decir que no se hayan establecido muchos centros de adiestramiento e investigación importantes con apoyo internacional, pero han sido insuficientes con relación a las necesidades y aún hoy día están en grandes dificultades de financiamiento para su expansión.

El adiestramiento es una cadena sin fin. Quien enseña o adiestra a alguien genera en la mayor parte de los casos un gran número de discípulos. Con la identificación de los problemas a distintos niveles, el impacto de la educación y el adiestramiento pueden lograrse en todo el sistema: en áreas rurales y urbanas; en niveles primarios, secundarios o superiores de la educación; en muchos sectores a la vez; es decir, en muchos puntos de cualquier estructura. Además de los esfuerzos nacionales, dentro de un replanteamiento de objetivos en una perspectiva de largo plazo, hay necesidad de un plan internacional para el mejoramiento integrado de los recursos humanos que comprenda la educación, el adiestramiento y la salud. Los programas de planificación familiar debieran constituir una parte esencial de dicho plan, con el objetivo demográfico de reducir las tasas muy elevadas de crecimiento de la población en los países en desarrollo pero el incremento inevitable de la población que puede esperarse en los próximos 100 años deberá prepararse mejor cultural y técnicamente para las tareas de desarrollo que están por venir. Ésta debiera ser la pieza central de cualquier programa futuro de cooperación internacional. Los recursos humanos no son sólo “recursos”, sino también son los destinatarios, a través del consumo de bienes y servicios materiales, culturales y espirituales, de todas las formas de actividad.



## EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN MÉXICO\*

Puede afirmarse que durante los últimos cuarenta años México ha alcanzado un éxito moderado en su búsqueda del crecimiento económico, pero relativamente escaso en cuanto a la generación de un proceso de desarrollo social integrado y equilibrado.

En 1938, cuando se expropiaron las compañías petroleras extranjeras, la economía iba en descenso. México apenas se había recuperado de los estragos de la Revolución que finalizó en 1921, había emprendido modestamente la formación de algunas instituciones durante los años veinte, había empezado a construir carreteras y presas y fomentado algunas actividades agrícolas e industriales. La producción de petróleo, principal exportación durante los años veinte, había disminuido durante ese periodo a la par que los descubrimientos de hidrocarburos en Venezuela fueron puestos en producción por las mismas compañías que redujeron sus inversiones en México, donde prevalecían vientos nacionalistas después de la Revolución. La depresión mundial de 1929-1933 también dejó su huella en la minería mexicana, y los años treinta fueron un periodo de estancamiento y dificultades financieras, así como de desempleo generalizado. Sin embargo, en esa época México era un país predominantemente agrícola y la mayoría de la población sobrevivía con muy poco en las áreas rurales. Los migrantes que se aventuraban a cruzar la frontera norte durante y después de la Revolución fueron rechazados por la depresión norteamericana y así engrosaron las filas de los desempleados. Sin embargo, la nacionalización de la industria petrolera simbolizó el amanecer de una nueva era en el desarrollo mexicano, dentro del cual la nación podía empezar a embarcarse en su propio patrón de desarrollo y dejar de ser mero proveedor de materias primas e importador de bienes de consumo manufacturados.

Hoy, cuarenta años después, la economía mexicana puede caracterizarse como semiindustrial, con casi 30% de su fuerza de trabajo en las manufacturas, la construcción y los transportes, otro 30% en el comercio y los servicios, y sólo 40% en la actividad agropecuaria, forestal y pesquera. A partir de los años cua-

\* *Visión del México Contemporáneo*, México, El Colegio de México, 1979, pp. 33-45.

renta, cuando la capacidad total de producción de acero era únicamente de 180 000 toneladas y la de generación de energía eléctrica en su conjunto era apenas de 680 000 KW se ha transformado enormemente la industria. Durante los años cuarenta, una combinación de políticas que favorecían la industrialización y el impacto de la segunda guerra mundial ayudaron a ampliar la base industrial, realizar importantes proyectos de empresas estatales y estimular la inversión privada, tanto interna como extranjera. Durante los tres decenios siguientes el crecimiento industrial fue espectacular, apoyado por el desarrollo de la energía, la incorporación de nuevas tecnologías, el mejoramiento del sistema educativo y el adiestramiento de la mano de obra, además de por políticas financieras adecuadas. La capacidad actual de producción de acero supera los 5 millones de toneladas y la capacidad de generación de energía eléctrica es de más de 12 millones de KW. Es significativo también que la producción de petróleo crudo, que había alcanzado un mínimo de 35 millones de barriles anuales a principios de los años cuarenta, aumentó a más de 400 millones como media anual en los últimos meses; la producción de refinados que fue apenas 33 millones de barriles en 1938, se aproxima en la actualidad a los 300 millones. Durante este largo periodo se estableció un vasto complejo petroquímico. Las industrias metal mecánicas, de celulosa y papel, de productos químicos y farmacéuticos, aparatos domésticos, automóviles y camiones, maquinaria agrícola, equipo eléctrico, y un sinnúmero de industrias de bienes de consumo se han desarrollado en respuesta al mercado interno y a la nueva demanda de exportación. Las industrias tradicionales, tales como las de alimentos y textiles, que emplean una proporción considerable de la fuerza de trabajo industrial, han multiplicado también su producción. Se ha logrado un desarrollo modesto en el sector de bienes de capital. Durante los últimos cuarenta años, la producción industrial total ha aumentado a un ritmo de 7 a 8% anual, o sea que se duplica cada 9 o 10 años.

El énfasis en el desarrollo industrial no ha significado, durante todo este periodo, un olvido de la agricultura y de sus actividades correlativas. Con la apertura de los distritos de riego en los años cuarenta y cincuenta, México estuvo en posibilidad de volverse autosuficiente en la producción de trigo y aun de exportarlo. Se desarrollaron muchos otros cultivos comerciales destinados a los mercados internos y exteriores, principalmente a los de Estados Unidos. La producción de maíz, el artículo principal en el régimen alimenticio de los mexicanos, aumentó por la apertura de nuevas tierras de cultivo y como resultado del uso de variedades mejoradas de semillas. En la producción de trigo se desarrollaron también variedades de alto rendimiento. De hecho, la Revolución Verde se inició en México en los años cincuenta. Muchos fueron los cultivos que

caracterizaron el auge agrícola de México: algodón, café, caña de azúcar, oleaginosas. Hasta mediados de los años sesenta la producción agrícola en México, incluida la producción ganadera y la pesca, aumentó a una tasa anual de aproximadamente 4%, sobrepasada por muy pocos países; sin embargo, dicha tasa descendió de manera considerable en los últimos 10 años.

No obstante, el impresionante crecimiento logrado en México debe interpretarse con salvedades. La expansión industrial se llevó a cabo bajo un sistema altamente proteccionista, basado en un proceso de sustitución de importaciones no dirigido. Un mercado interno cautivo muy amplio ocultó el hecho de que gran parte de la industria manufacturera era ineficiente y de costos elevados, esencialmente sin competitividad en los mercados internacionales. También sobrevino un proceso de concentración en grandes empresas, muchas de ellas subsidiarias de transnacionales, a costa de las empresas pequeñas y medianas. La introducción de tecnología ahorradora de mano de obra en la mayoría de las ramas industriales contribuyó también a que el crecimiento del empleo en la industria fuera inferior a lo esperado. Además, se abrieron muchas brechas en la estructura industrial, y aumentó la dependencia respecto a la importación de productos intermedios. La fabricación de bienes de capital fue incapaz de satisfacer las necesidades del mercado interno. Las restricciones financieras impidieron en cierta medida la expansión oportuna de la capacidad industrial.

Los desequilibrios en la agricultura fueron aún más agudos, debido a que su modernización se llevó a cabo en su mayoría en las tierras de riego para beneficio de un número relativamente pequeño de agricultores y con efectos limitados sobre el empleo. La mayor parte del área rural de México, compuesta de tierras de temporal y semiáridas, generó una participación descendente en la producción agrícola total, con aumento insignificante de los rendimientos medios. Esto dio como resultado la persistencia de vastos sectores de pequeños propietarios y usufructuarios de escasos ingresos permanecieron con un nivel de vida muy bajo y escaso acceso a los recursos financieros, además de afrontar todo tipo de desventajas en la producción y comercialización de los productos alimenticios.

En la medida en que se desarrollaba esta estructura desequilibrada dentro de los sectores industrial y agrícola, el panorama total se afectó por cambios demográficos de gran alcance, tanto en número de personas como en su distribución geográfica. México era en 1940 un país de 20 millones de habitantes, con una tasa de natalidad cercana a 45 por cada mil habitantes y una tasa de mortalidad de 22 por mil, lo que daba una tasa de crecimiento de 2.3% al año. Con el descenso de la mortalidad, resultado de los programas de salud y el avance de la medicina, la tasa de crecimiento en 1970 se aceleró a casi 3.5% anual, pues la mortalidad descendió a 9 por mil habitantes mientras que la tasa de

natalidad permaneció cercana a 43 por mil. Con una población calculada en 50.4 millones en 1970, México se había convertido en una de las naciones de mayor crecimiento demográfico en el mundo, duplicándose el número de habitantes cada 20 años; se originó además un potencial implícito de crecimiento rápido para los próximos decenios, dada la estructura joven de edades, ya que 46% de la población tiene menos de 15 años de edad. Los niveles de fecundidad en México en 1970 significaron que cada mujer en edad reproductiva era reemplazada por 2.7 mujeres que probablemente alcanzarían tal función. (A modo de comparación, en Estados Unidos este coeficiente es del orden de uno, o un poco menos). La tasa de natalidad de México empezó a descender a partir de 1973, en gran parte como resultado de programas públicos de planificación familiar, y se han establecido metas para reducir la tasa de crecimiento en lo que resta del siglo. Sin embargo, los 67 millones de habitantes existentes en la actualidad continuarán creciendo inevitablemente, sobrepasarán los 100 millones para el año 2000 y llegarán a niveles más altos bien entrado el siglo siguiente.

El crecimiento rápido de la población se ha visto acompañado de un proceso de migración intenso de las áreas rurales a las ciudades principales. La migración es una característica normal de cualquier país en desarrollo, a medida que la gente busca educación y empleo en las áreas urbanas. Pero en México, como en los demás países latinoamericanos, la pobreza rural ha acelerado sin duda la movilización migratoria a las ciudades, mientras que el desarrollo de la industria y los servicios no ha creado empleos suficientes para absorber a los migrantes en un trabajo regular asalariado. Los diferenciales de ingreso entre el empleo urbano y el rural desempeñan desde luego un papel central en la migración interna, pero existen factores culturales y sociales que llevan a las generaciones más jóvenes a emigrar del campo. Sin embargo, la tasa a la que ha ocurrido este proceso en México ha dado como resultado, en gran parte, la creación de un gran ejército de desempleados y subempleados en las áreas urbanas. El área metropolitana de la Ciudad de México, que comprende a más de 13 millones de habitantes, probablemente contiene 4 millones de personas en ocupaciones marginales y que viven en condiciones infranormales. Algo similar puede encontrarse, en menor escala, en otras ciudades grandes de México, incluidas las ubicadas a lo largo de la frontera con Estados Unidos, que operan como una especie de antesala para la migración que quiere cruzar los límites de la frontera en busca de empleos e ingresos del lado norteamericano, en ocupaciones en la agricultura y los servicios. En gran medida, es una respuesta a la demanda efectiva que existe de trabajo no calificado y de bajo salario en los estados sureños y occidentales de ese país.

El desequilibrio estructural de la economía, la tasa elevada de crecimiento de la población y de la fuerza de trabajo potencial, junto con la migración intensa, han contribuido a generar la tasa tan elevada de desempleo que prevalece en la actualidad y que se estima en más de 8% de la fuerza de trabajo. A ello debe añadirse la tasa de subempleo que no es inferior a 25%. Esto significa que más de 3 millones de personas-año están disponibles y no son utilizadas en ninguna de las actividades económicas en México. Esta cifra sería más elevada si la tasa de participación de la mujer en la fuerza de trabajo fuera mayor. Es preciso que se creen aproximadamente 800 000 empleos nuevos cada año sólo para absorber a los ingresantes a la fuerza de trabajo resultante del crecimiento de la población, sin contar a los desempleados y subempleados ya existentes. Esto da alguna idea de la magnitud y naturaleza del problema del desarrollo en México y de la necesidad de una nueva estrategia en los dos próximos decenios.

México, al parecer, con un ingreso per cápita aproximado a los 1 000 dólares, puede clasificarse como una de las naciones en desarrollo de mayor avance. Sin embargo, las pautas de desarrollo seguidas durante los últimos cuarenta años no han logrado modificar de manera significativa la distribución del ingreso personal. Según encuestas recientes, el 10% más elevado de quienes reciben ingresos se apropia cerca de 40% del ingreso total, mientras que el 40% más bajo recibe escasamente 10% de este ingreso. Es probable que haya ocurrido alguna mejoría en ingresos de nivel intermedio, pero puede decirse que, desventuradamente, México acusa una de las distribuciones menos equitativas del ingreso de cualquier país en desarrollo. La desigualdad es del orden de 35 y aun 40 a 1 entre los niveles de ingreso más alto y más bajo. La explicación no sólo se debe al distanciamiento entre la agricultura moderna y la tradicional, o entre los servicios e industrias modernos de alta tecnología y las empresas en pequeña escala, o respecto a quienes trabajen por cuenta propia y están subempleados. Tiene que ver también con el tipo de sociedad que se ha desarrollado a base de tres siglos de dominio colonial español y 100 años de evolución económica capitalista y liberal posterior a la independencia, y del ambiguo régimen de economía mixta que se derivó de la Constitución de 1917.

La constitución revolucionaria de 1917 prevé la libre empresa, pero otorga al Estado una fuerte orientación y contenido sociales, y le asigna responsabilidades en el desarrollo educativo, la reforma agraria, los derechos laborales, los recursos naturales y, cuando proceda, en cualquier otra actividad económica y social. El Estado mexicano, con base en la Constitución y en las diversas leyes que de ella se derivan, ha llevado a cabo una mejoría social muy amplia y programas de bienestar en materia de educación, salud y atención médica, protección a los indígenas, protección a los niños, y condiciones salariales y laborales.

También ha llevado a cabo una reforma agraria gracias a la cual una parte importante de la tierra está constituida por parcelas campesinas y propiedades agrícolas privadas pequeñas y medianas (aunque todavía existen de 3 a 4 millones de campesinos sin tierra). Ha nacionalizado el petróleo y el gas y expropiado a la compañías extranjeras. Ha regulado los precios y los mercados agrícolas. Ha establecido empresas públicas en muchas ramas de la industria, el transporte y las comunicaciones, el comercio, las finanzas y otros servicios. Ha nacionalizado la generación y distribución de la energía eléctrica. Ejerce, a través de la regulación, la política comercial y financiera, fuerte influencia sobre la inversión privada, comprendida la inversión extranjera en casi todas las áreas.

Sin embargo, el dominio del Estado sobre los recursos financieros, a través de la tributación, las políticas de obtención de empréstitos y de fijación de precios, ha sido insuficiente para lograr un desarrollo pleno de la estructura económica que garantice niveles elevados de empleo y satisfaga las necesidades esenciales del país y sus habitantes.

Dentro de un marco de economía mixta, y sus reglamentaciones, se ha otorgado todo tipo de incentivos a la empresa privada, tanto nacional como extranjera, para hacer expandir la industria, la agricultura, el comercio y los servicios. El sector privado en su conjunto ha seguido las orientaciones que estima le brinda el mercado y en buena medida ha invertido en industrias de bienes de consumo para una clase media en ascenso, y en algunas áreas de producción agrícola e industrial intermedias para el sector moderno de la economía. Gracias a la protección arancelaria, se ha concentrado en el mercado interno y ha descuidado los externos. Ha introducido tecnología ahorradora de mano de obra, con poca adaptación a las condiciones locales. Ha llevado a cabo escasa investigación industrial, lo que ha originado una dependencia tecnológica muy costosa respecto de fuentes externas de investigación y desarrollo experimental. Ha descuidado la producción de artículos básicos y simples, destinada a los amplios grupos de ingresos bajos. Ha repartido ganancias elevadas a una propiedad muy concentrada y no ha reinvertido suficientemente, originando así una dependencia muy fuerte del crédito bancario interno y externo. Se ha opuesto a las reformas tributarias, tanto a los impuestos personales como a los que gravan las utilidades de las empresas, al grado de que, paradójicamente, México tiene una de las cargas tributarias más bajas entre los países en desarrollo.

Lo expuesto con anterioridad no significa disminuir los logros de la empresa privada nacional y extranjera en el desarrollo económico de México, ni minimizar el papel tan importante desempeñado por las empresas estatales y por la política del Estado. Es únicamente una cuestión de hecho: que las pautas de crecimiento de la economía mexicana no han logrado hasta ahora generar

un sistema que asegure que la población en rápido crecimiento obtenga una distribución equitativa de los beneficios, aun teniendo en cuenta los programas cada vez más amplios de carácter social y educativo.

Justo es agregar que la economía mexicana, característicamente dependiente de la economía mundial, ha tropezado con dificultades considerables derivadas de las políticas comerciales de las naciones industrialmente avanzadas y de las restricciones específicas a las importaciones. La recesión y el estancamiento con inflación en estos países han restringido también las posibilidades de exportación. En cambio, México ha disfrutado en los últimos 20 años, y más aún en periodos recientes, de un acceso hasta cierto punto favorable al crédito internacional a largo plazo, y a financiamientos a corto y a mediano plazo de los sistemas bancarios extranjeros. Sin embargo, esencialmente, el nivel alcanzado por el desarrollo económico y social en México es el resultado de una visión y una estrategia particulares de desarrollo formuladas por el mismo México, bajo circunstancias políticas muy particulares de los últimos 40 años, además de las presiones internas y externas.

Los últimos tres años han sido de gran crisis financiera y económica, complicada por los efectos de la devaluación del peso en agosto de 1976. El ritmo de la economía ha descendido considerablemente a la vez que el desempleo ha aumentado. La inflación fue de 46% en 1976, 20% en 1977 y en la actualidad supera una tasa anual de 16%. Las perspectivas han mejorado poco a poco y recientes indicadores muestran que la producción industrial y la construcción se están elevando. Ésta no es la ocasión para comentar la perspectiva a corto plazo sino únicamente para ligarla con el desarrollo tan importante logrado en la producción de petróleo y gas en los últimos tres años. Ésta ha ayudado considerablemente a salir de la crisis monetaria y financiera y ofrece la oportunidad de un cambio radical en la perspectiva de México para los siguientes 10 años, y aun después.

Alrededor de 1972, no obstante las considerables inversiones anteriores a la explotación y producción del petróleo, México se había convertido en un importador neto de petróleo crudo. En esa época, se hicieron descubrimientos muy importantes de nuevos yacimientos de petróleo en el sureste de México, tanto en tierra firme como en aguas del Golfo de México que habían de llevar a una virtual autosuficiencia en 1974, y a excedentes destinados a la exportación de 34 millones de barriles en 1975. En 1977, las exportaciones alcanzaban ya 74 millones de barriles y se espera que se dupliquen en este año de 1978. Las exportaciones brutas de petróleo crudo en 1978 a los precios internacionales actuales ascenderán a aproximadamente 2 000 millones de dólares convirtiéndose así en el renglón principal de exportación, tan importante como turismo.

Aunque las importaciones de equipo para la industria petrolera sin duda absorberán una porción considerable de este ingreso bruto, la exportación petrolera aumentará en los años siguientes de manera que, si se tiene en cuenta el petróleo tanto crudo como refinado, se calcula que las exportaciones pueden alcanzar más de 5 000 millones de dólares para 1980, y a tal cantidad pueden añadirse los productos petroquímicos y el gas. Las reservas de petróleo y gas se han calculado recientemente como del orden de 20 000 millones de barriles de reservas probadas, 30 000 millones como probables y 200 mil millones como reserva potencial.

Por lo tanto, México se ha convertido en un santiamén —por así decirlo— en un proveedor de petróleo de primera magnitud, tanto en producción actual como potencial para el resto de este siglo, puesto que se planea alcanzar 2.2 millones de barriles diarios para 1982, lo que permitirá un excedente para exportación de 1.1 millones de barriles diarios. Surge la pregunta evidente: independientemente de la función que pueda México desempeñar como proveedor potencial de petróleo y gas a un mundo hambriento de energéticos en el decenio por venir, ¿en qué manera afectará esta abundancia e ingreso inesperados las perspectivas de desarrollo de México? Y, con más precisión, ¿la eliminación de las restricciones financieras ayudará a resolver los problemas sociales y económicos fundamentales de México?

Debe señalarse que no es ésta la primera vez en la historia que el sector externo de la economía mexicana ha avisado auge. Basta recordar tan sólo el de la plata del siglo xvi, y los de la minería en el siglo xviii y, una vez más, hacia finales del siglo xix. Más recientemente, México experimentó un auge petrolero durante el segundo decenio del siglo actual, y se disfrutó no de un excedente comercial externo de consideración durante la segunda guerra mundial: lo que distingue el auge actual del petróleo es, por un lado, que el excedente de divisas extranjeras e ingresos fiscales serán acumulados por el Estado a causa de la nacionalización de la industria del petróleo y, por otro, que durante la historia más reciente de México no se había alcanzado una etapa tan crítica en el proceso de desarrollo mexicano, debido a la explosión demográfica y a las extremas desigualdades producidas durante los últimos 40 años. Es una situación histórica sin precedente en la que el Estado tiene el poder de distribuir los grandes recursos adicionales y de diseñar un patrón de desarrollo que pueda satisfacer las necesidades básicas de la población, así como crear nueva riqueza agrícola e industrial y proporcionar niveles de empleo rápidamente ascendentes.

En relación con las necesidades básicas, 20 millones de habitantes viven aún en comunidades de menos de 1 000 habitantes, en su mayor parte carentes de agua potable y alcantarillado, sin vías de comunicación y con un mínimo de

productividad agrícola. Aproximadamente de 8 a 10 millones de personas más viven en áreas urbanas marginadas, sin vivienda adecuada, agua o drenaje. Existen cerca de 8 millones de analfabetas de más de 7 años de edad. Se ha calculado que 20 millones de personas son analfabetas funcionales. Más de la mitad de la fuerza de trabajo carece de escolaridad o ha llegado apenas al tercer grado (en la industria manufacturera, la tasa es de aproximadamente 35%). Menos de 4% del producto nacional bruto se destina a la educación. Existe un déficit de vivienda de aproximadamente 3 millones de unidades tan sólo en las áreas urbanas. La mortalidad infantil es todavía del orden de 60 por mil niños nacidos vivos. Cerca de 30% de la población está desnutrida. En otras palabras, un segmento muy grande de la población de México se encuentra en estado de pobreza, socialmente inaceptable, y que no favorece el logro de una sociedad estable y progresista.

En cuanto a la reinversión de los ingresos petroleros, existe conciencia general de que ésta es una oportunidad única de canalizar recursos hacia la creación de capacidad nueva y de mayor productividad a través de los sectores público y privado, con el objeto de lograr una estructura económica más equilibrada además de proporcionar fuentes alternativas futuras de riqueza industrial y agrícola, así como alternativas en materia de energía. El gobierno mexicano ha anunciado el establecimiento de un fondo especial de desarrollo que se constituirá con ingresos fiscales de origen petrolero. Aún queda por ver la forma en que operará este fondo y los principios y políticas que presidirán la asignación de recursos a la inversión. En una sociedad relativamente abierta como la mexicana, puede esperarse que inevitablemente el desperdicio y la ineficiencia dejen su sello en esta nueva etapa de desarrollo en la que el país está a punto de embarcarse. Pero también puede esperarse que se hará buen uso de las ganancias petroleras.

El éxito que se pueda lograr para solucionar el problema del empleo actual y futuro constituye la prueba de fuego de las estrategias y políticas de desarrollo de México durante el resto del siglo actual. El componente demográfico del problema, a través de la oferta de trabajo, tenderá a disminuir si continúa descendiendo la tasa de natalidad, en especial después de un intervalo de 12 a 15 años. La demanda de trabajo en México, resultante de la estrategia de desarrollo, será la clave para el tipo de estructura social que pueda esperarse, así como para la estabilidad del sistema.



## PERSPECTIVA DE LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD MEXICANAS EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI (NOTAS PARA REFLEXIÓN)<sup>1</sup>

En épocas anteriores, al plantearse una perspectiva a mediano plazo de la economía y la sociedad mexicanas, solía encuadrarse el análisis en unas cuantas variables fundamentales, algunas dependientes y otras el resultado de supuestos, a veces heroicos, sobre magnitudes que podían determinarse con cierta autonomía. Es más, no se suponía que las variables dependientes pudieran situarse fuera de ciertos límites razonables, dados por factores exógenos. Por ejemplo, si la proyección de la balanza de pagos dependía de las condiciones de los mercados externos —que a su vez se resumían en la demanda de unos cuantos productos básicos, ya que la exportación de manufacturas era mínima—, se examinaban las tendencias en los mercados principales, los precios y su posible fluctuación, y la posibilidad de que la participación mexicana en el mercado se incrementara. Se deducía una estimación del consumo interno y se calculaba el probable volumen y valor de las exportaciones consiguientes. Las importaciones totales se estimaban en función del crecimiento supuesto o deseado de incremento del PIB. Los pagos factoriales y no factoriales en la balanza de pagos eran montos secundarios, el resultado neto de las operaciones de maquila, los transportes y los seguros, los intereses sobre operaciones financieras (la deuda externa era poco significativa), las remesas de los braceros eran relativamente pequeñas. El saldo en cuenta corriente, de ser deficitario, aconsejaba suponer una meta de obtención neta de crédito del exterior a plazos mediano y largo, para no tener que recurrir a las reservas monetarias.

Para proyectar el PIB podía partirse de tendencias de los principales sectores, por un lado, así como de necesidades de incremento de la producción de productos básicos para cumplir las metas de exportación de los mismos. El ingreso global generado anteriormente daba a su vez la base para suponer la tendencia del consumo interno, que señalaba el monto del mercado nacional para la industria manufacturera y para el sector agropecuario, siendo ambos merca-

<sup>1</sup> Ponencia dictada en la Clausura del Diplomado en Economía y Sociedad, organizado por la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Nuevo León y el Instituto de Economistas de Nuevo León. Tlatelolco, México, 14 de diciembre de 1996. *Ensayos*, vol. xvi, núm. 1, mayo de 1997, pp. 1-10.

dos sumamente protegidos. Los servicios internos —comercio, finanzas, transporte, etc.— eran una derivación de los productos sectoriales estimados y se daba por supuesta su expansión. Para lograr estos incrementos se suponía que la inversión bruta tendría que crecer a determinada tasa y constituir determinado coeficiente del PIB, según la concepción de la ecuación Harrod-Domar. A su vez, se suponía que aproximadamente 60% de la inversión bruta correspondería al sector público y el resto al privado, incluida la construcción de vivienda. El problema principal se reducía en consecuencia a determinar las necesidades financieras internas (el ahorro), lo que conducía a alguna idea de incremento de la recaudación fiscal y, en su caso, de financiamiento del déficit del sector público —que en lo externo tenía que coincidir con la suma derivada de la proyección de la balanza de pagos en cuenta corriente, y en lo interno requería establecer los medios que fueran aconsejables, ya fuera con apoyo en emisiones de títulos de deuda interna o con ayuda de la expansión primaria del circulante.

Lo anterior podía hacerse rápidamente, casi, como dicen en inglés, al dorso de un viejo sobre de cualquier tamaño, nuevo o usado. Es ésta, por supuesto, una descripción simplificada en extremo, pero no alejada de la realidad de entonces, de hace unos 40 a 45 años. Se suponía además que el incremento del empleo resultante de la proyección del PIB generaría ingresos por trabajo que por lo menos mantendrían o mejorarían la distribución del ingreso personal, y que se absorbería el aumento de la PEA en empleo productivo. Los programas sociales vigentes seguirían contribuyendo a fortalecer la base social del nivel de vida. Se tenía más o menos por dada la tasa de incremento de la población.

Durante los años setenta y ochenta, México incrementó enormemente su deuda externa, supuestamente en aras del desarrollo, y aunque también empezó a ser exportador importante de petróleo crudo y a “petrolizar” su economía, hizo poco por remediar algunos de los desajustes y resistencias estructurales fundamentales. Tampoco logró incrementar en forma significativa sus exportaciones de manufacturas. En cambio, la balanza de pagos comenzó a adquirir rigideces estructurales graves, en lo principal el servicio de intereses sobre la deuda externa y la creciente dependencia de insumos importados. La deuda externa a fines de 1982 se cuadruplicó respecto al saldo de fines de 1976, y fue más de 20 veces el que existía a fines de 1970; además, la proporción de deuda a plazos cortos se elevó en gran medida, y mucha de ella se obtuvo a tasas de interés excepcionalmente altas. El nuevo endeudamiento no sólo fue necesario para cubrir amortizaciones sobre obligaciones anteriores, sino que incrementó la carga de intereses. Tanto el auge petrolero como la dependencia respecto a grandes volúmenes de deuda externa constituyeron un verdadero parteaguas

en la perspectiva económica nacional e internacional de México, cuya complejidad y vulnerabilidad crecieron en forma acelerada.

A ello se suma la mayor complejidad de las nuevas relaciones económicas y financieras internacionales en que México se encuentra ahora insertado, caracterizada por la fuerte tendencia a la globalización. El contraste entre las perspectivas internacionales que podían vislumbrarse en los años sesenta y setenta y las que aparecen en el horizonte en la actualidad es brutal. Además, México no puede ya abstenerse de esas perspectivas, no puede aislarse económica y financieramente —con la consiguiente pérdida de autonomía en su propio desarrollo.

Se vive hoy a nivel internacional en un ambiente en el que las aperturas comerciales (de bienes y servicios) y las financieras son de enorme dimensión, a veces inesperadas, muy rápidas o poco condicionadas en función del conjunto de los aspectos económicos y sociales, no sólo en México sino en otros países. El mismo Grupo de los Siete (G-7) ha estado afectado por cambios de gran magnitud en sus interrelaciones. Los países en vía de desarrollo han pasado por fluctuaciones también desproporcionadas, por etapas disparejas de crecimiento y desarrollo y con variaciones importantes en sus relaciones con el exterior. Más aún, no puede encontrarse ya un común denominador entre los países en desarrollo, teniéndose que distinguir entre ellos una serie de caracterizaciones particulares, por ejemplo, países petroleros y no petroleros, semiindustrializados y de gran rezago industrial, exportadores agrícolas netos e importadores netos de alimentos básicos, altamente endeudados y poco endeudados, unos integrados en la red tecnológica mundial y otros desconectados de las tecnologías de punta, naciones con tasas elevadas de incremento demográfico y otras con reducciones sustanciales en su dinámica poblacional, etc. Aun en América Latina, que ahora comprende el Caribe ex británico para dar un total de 36 países, las diferencias son cualitativas y estructurales. La tradicional América propiamente latina está fraccionada en países de tendencias y posibilidades muy contrastadas y divergentes. Y ha surgido en Europa y Asia un nuevo grupo de países derivados de la desintegración de la ex Unión Soviética en el que el sistema económico se está transformando radicalmente, y cuyas relaciones con el exterior no se definen todavía.

En las perspectivas económicas internacionales reina una gran incertidumbre que por una parte reduce la proclividad a la inversión real y, por otra, fomenta los movimientos especulativos de fondos líquidos. De hecho las disparidades internacionales entre los países de elevado PIB por habitante y los que se encuentran en los niveles más bajos se han acentuado, como lo revelan los informes provenientes de Naciones Unidas y del Banco Mundial, a la vez que el incremento de la población en edad de trabajar es mucho más rápido en el

segundo extremo de las economías en desarrollo. No obstante las tasas elevadas de desempleo que prevalecen en algunas de las economías de alto nivel de industrialización, las que caracterizan a los países en desarrollo son mayores y representan contingentes de población de fuerte crecimiento en que los niveles de educación y capacitación son bastante más bajos y tienen poco acceso a la seguridad social y a la protección social más elemental.

Los volúmenes de cooperación financiera internacional para el desarrollo llevan varios años de estar estancados en términos reales, tenidas en cuenta todas las fuentes de recursos. Y por otra parte la apertura del comercio mundial y de los servicios, consagrada en la creación de la Organización Mundial de Comercio, favorece más a los países ya integrados a la tecnología moderna y a las grandes corrientes comerciales que a los que tienen mucho camino por recorrer. Prevalece la idea de que la apertura crea por sí misma, como dogma de otros tiempos, mayores volúmenes de comercio, cuando son la inversión real y la incorporación de tecnología los elementos que crean el comercio, tanto interno como internacional, a veces no separable o distinguible.

Sin embargo, la promoción de la inversión real para el desarrollo, a cargo de los organismos de Naciones Unidas, el Banco Mundial y los bancos regionales, carece hoy día de impulso. Se abandonaron los arduos esfuerzos de cooperación internacional de antes, a veces poco exitosos por cierto, a cambio de suponer que los sectores empresariales, entre ellos la gran cofradía de empresas transnacionales, son capaces de lograr, sin más, los volúmenes de inversión real necesarios y en los lugares del mundo donde sean necesarios, teniendo en cuenta no sólo rentabilidad sino equidad. Se reduce además el apoyo de los países del G-7 a los organismos internacionales y regionales de carácter técnico como la ONUDI, la UNCTAD, las comisiones regionales y muchos otros, pensando tal vez que también las transnacionales podrán suplir esos esfuerzos.

La globalización, que se expresa en lo esencial en el comercio y los movimientos de capital, y en medida muy importante en la tecnología de la informática, pero no en la solidaridad internacional y regional, seguirá sin duda avanzando, aunque por ahora no conduce necesariamente a los frutos esperados en teoría. Las capacidades y posibilidades para participar en ella y en sus posibles beneficios son muy variadas y asimétricas. No se trata de un terreno liso y accesible, sino de uno corrugado y disparejo, con recónditos confines y difíciles accesos; en general, las economías que hasta ahora han corrido con menos suerte se han ido rezagando aún más y hacen frente a obstáculos cada vez mayores.

La globalización no es global —valga la expresión. Va más a favor de los que ya estaban en la delantera, y carece de suficientes mecanismos de compensación. Se está produciendo, además, a la par de un conjunto de agrupamientos

regionales que ven hacia intereses más localizados y que aprovechan determinadas afinidades. A veces se les llama “bloques”, pero este término no es correcto, porque todos ellos, desde la Unión Europea hasta el Mercosur o la APEC, y aún más el TLCAN, mantienen abiertas sus comunicaciones con el exterior, es decir, no son exclusivistas ni negativos, si bien es verdad que incentivan las relaciones *intra*; algunos de los agrupamientos, notablemente la Unión Europea, han establecido mecanismos de compensación interna en materia de inversiones y otros apoyos, con plazos diferidos, de gran importancia para evitar las polarizaciones dentro del grupo.

Lo anterior apunta hacia una globalización aún en transición, incompleta y carente de suficiente equidad. Se trata de una etapa todavía salvaje, no determinada por consenso global o internacional, en que la competitividad del fuerte puede más que la del débil o rezagado, o que se encuentre todavía, como dicen, en la “curva del aprendizaje”. Es una etapa de movimientos de especulación y acomodamiento para el poder futuro, muy distante de los objetivos de la Carta de las Naciones Unidas, muy lejana de la equidad internacional, a años luz del desiderátum de la comunidad internacional en lo social. Sin embargo, es una globalización en marcha, que atropella pero que también ofrece oportunidades.

El problema fundamental para un país como México, habida cuenta de sus características estructurales en la economía y la sociedad, es cómo aprovechar con ventaja esas oportunidades, en competencia con otros países en que seguramente se ha de estar incubando el mismo tipo de ideas. Para comenzar, habría que llegar a diagnósticos más certeros sobre la dimensión, ritmo y arrastre de la globalización. En México no suele prestarse suficiente atención a estos temas. Muchos de los aspectos de la globalización económica y financiera se ven como demasiado lejanos o se afrontan en forma pasiva, aun en el contexto regional del TLCAN, que es un instrumento de globalización (y que lleva en paralelo otros esfuerzos al nivel llamado “hemisférico”, y ahora algunos en la dimensión transpacífica).

En los últimos dos decenios, la economía mexicana no ha prosperado y se ha generado mayor desigualdad interna. El auge petrolero y los descalabros del endeudamiento externo —el parteaguas a que me refería antes— no han permitido asignar recursos financieros y reales suficientes a programas básicos de desarrollo de infraestructura económica y social. El adelgazamiento del Estado y de su capacidad para atender las muchas prioridades nacionales ha sido un factor no compensado por otras posibilidades de inversión y de actuación económica y social. También muchos rezagos de largo plazo, por ejemplo en el mejoramiento del campo mexicano, en la vivienda, en la educación y la salud, en la investigación científica y tecnológica, en los sistemas de transporte, no

han podido reducirse o salvarse. La economía y la sociedad han estado siendo rebasadas, además, por los incrementos demográficos y en particular por los de la población en edad de trabajar, así como por las migraciones internas hacia las ciudades grandes y medianas escasamente organizadas para hacer frente a crecientes contingentes poblacionales. Tampoco se han creado las fuentes de empleo necesarias, ni los nuevos desarrollos industriales han absorbido los excedentes de mano de obra. Grandes sectores potenciales de empleo en los que priva la pequeña empresa se han contraído. Es más, los avances en los mercados externos no han llevado en paralelo y como complemento la expansión de los mercados internos. El resultado ha sido el generar desánimo e incertidumbre para las inversiones reales, y el originar para la población en general una creciente desigualdad social.

Lo que alguna vez se consideró consistía en un conjunto de programas sectoriales más o menos interrelacionados, dentro de una congruencia general de desarrollo y de estrategia integral de desarrollo, abierta a la promoción por el Estado así como a la iniciativa del sector privado, que se ha abandonado. En pocas palabras, no hay ya planeación económica y social general, ni siquiera programación sectorial y regional. Todo se libra a imprecisos parámetros de un llamado mercado, todavía una abstracción en un sistema por demás asimétrico y disparejo, incluso dentro del TLCAN.

Por otro lado, los compromisos internacionales e internos en materia de desarrollo no han disminuido, siquiera en cuanto al incremento demográfico, no obstante que la política de población, después de 20 años de discusión internacional, ha empezado a reconocerse como parte indispensable de la estrategia de desarrollo. Desde 1992, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, se ha adquirido asimismo el compromiso de alcanzar el desarrollo sustentable, o sea aquel que proteja al medio ambiente y a la vez garantice, por mejor uso de los recursos, el acceso a éstos a las generaciones futuras. La noción del desarrollo sustentable, que se maneja con excesiva superficialidad, lleva en sus entrañas algunos requisitos fundamentales, entre ellos el de la economía energética y el desplazamiento hacia combustibles y formas de generación y uso de la energía que sean menos contaminantes. México ha llegado tarde a la política ambiental y a la economía en energéticos, agua, bosques y otros recursos, que no son ya factores exógenos ni desdeñables sino que están íntimamente relacionados, en un marco sistémico, con los procesos de crecimiento y desarrollo, y con la investigación científica y tecnológica. El medio ambiente, por lo demás, es responsabilidad de la sociedad en su conjunto, desde el hogar que arroja sus residuos a tiraderos no controlados hasta la empresa, lo mismo grande, mediana o pequeña, privada o paraestatal, y la enti-

dad pública, sea nacional o municipal, que lanza al drenaje, a los ríos y los arroyos, a las lagunas y los esteros, y a la atmósfera, volúmenes crecientes de desechos peligrosos y aun tóxicos.

Cualquiera que haya sido la causa específica de la crisis que padece la economía mexicana desde 1995, cuyos antecedentes pueden encontrarse en una muy riesgosa estrategia financiera y monetaria, los acontecimientos reales han colocado a la sociedad mexicana ante problemas sin precedente. No se trató, como algunos suponían, de un tropezón que, una vez rebasado, permitiera colocar todo en el lugar que antes tenía asignado. Cuando ocurren derrumbes como el de la economía mexicana en 1995, la recuperación no se limita a volver al punto de partida sino que requiere reparar y reponer todo lo dañado, no sólo lo físico y material, sino lo institucional y lo humano, y además añadir a la capacidad productiva lo que se dejó de mantener y de consumir en el periodo de descenso. En consecuencia, más que nunca se requiere una estrategia de desarrollo económico y social que combine la recuperación con la constante evolución, en los términos de un desarrollo que hoy incorpora nuevas dimensiones tanto nacionales como internacionales. Sin orientaciones adecuadas, sin apoyos y estímulos a la inversión, sin programas de capacitación empresarial, sin entrelazamiento de las acciones en los distintos sectores, sin la que alguna vez se llamó planeación indicativa —cuyo mejor ejemplo lo dio en su momento Francia—, no puede garantizarse que la economía mexicana supere los destrozos que ha sufrido y a la vez se prepare para una participación más efectiva en los procesos de la globalización. No basta establecer metas agregadas a corto plazo, cuya composición y desglose merecería mucha mayor atención, sino que deberán encuadrarse en objetivos a mediano y a largo plazo de carácter real, de manera que puedan constituir señalamientos positivos para la inversión y la preparación empresariales indispensables. No resulta suficiente estimular al sector de exportación de manufacturas y algunos otros si al mismo tiempo no se reconstruye y, en la medida de lo necesario, no se protege el mercado interno y se incentiva la inversión y la producción que pueda abastecerlo. El objetivo por cumplir no es un monto determinado de comercio exterior sino la creación de empleo productivo y remunerado que garantice la continuidad de la generación y multiplicación de los ingresos.

Para México va a ser necesario, a mediano y a largo plazo, no sólo lograr una participación más efectiva en los procesos de globalización sino capacitarse para hacer frente a los retos fundamentales, todavía insatisfechos, del desarrollo social y económico internos. La tarea por delante no se puede producir en un vacío institucional. Tampoco con una sociedad cada vez más dividida y polarizada, afectada por el estancamiento de muchos sectores de la economía y por pérdida de ingreso real. Por lo mismo, no sería suficiente la sola voluntad colectiva de

México, sin la consideración de que otras economías pueden estar pujando por aumentar su participación en la economía global y ganando espacios a México.

Uno de los mejores exponentes a nivel internacional del concepto de desarrollo, antes de que se pensara mucho en los problemas ambientales, fue el economista sueco Gunnar Myrdal, quien insistió de modo particular en que el desarrollo no podía desligarse de los aspectos sociales, culturales y políticos. En su extraordinaria obra *Asian Drama* escribió que:

El desarrollo significa un proceso de distanciamiento del “subdesarrollo” —salir de la pobreza— [que] se busca lograr, y tal vez se obtenga en realidad, por medio de la planeación del desarrollo... [En un país subdesarrollado] —decía— existe... una constelación de numerosas condiciones indeseables para el trabajo y para la vida: la producción, los ingresos y los niveles de vida son reducidos; muchas modalidades de la producción, y las actitudes y los patrones de conducta, son desfavorables, prevalecen además instituciones de influencia negativa, desde las que operan al nivel del Estado hasta aquellas que rigen las relaciones sociales y económicas de la familia y de la comunidad local... Se da una relación causal general entre todas estas condiciones, de manera que constituyen un sistema social. El “desarrollo” consiste en lograr que se eleve todo ese sistema.<sup>2</sup>

Teniendo en cuenta en especial a la India, Myrdal enumeraba algunas de las características del subdesarrollo: baja productividad, reducida intensidad de capital, escaso ahorro, mínimas condiciones de vida y aun miseria. Para que fuera posible evolucionar del subdesarrollo al desarrollo, defendía la necesidad de un enfoque institucional por medio de la planeación, que para él consistía, en esencia, en la coordinación de las políticas económicas y sociales como parte de un programa político. Alcanzar a tener una economía moderna sería en gran parte resultado de la creación y ampliación del área de las valoraciones instrumentales, es decir, colectivas, como remplazo de las valoraciones individuales de las que se partía. “El desarrollo conduce, por lo tanto, a ofrecer mayor número de opciones... lo cual resulta de una mayor comprensión de la causación circular y de una disposición acentuada a considerar el cambio como instrumento para lograr nuevos objetivos”.

Para Myrdal, por cierto, la “planeación no sustituía a la “formulación de políticas”, puesto que entrañaba decisiones de carácter político, pero requería emprender un proceso de gran envergadura, aplicado a “todas las partes del sis-

<sup>2</sup> Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, edición abreviada de Seth S. King, Nueva York, Vintage Books, 1971, pp. 427-428.

tema social... por medio de esfuerzos concretos, poderosos y coordinados”; los países en desarrollo —añadía— no podían confiar en un enfoque gradualista.<sup>3</sup>

Concluía el profesor Myrdal que “es más fácil llevar a cabo las políticas económicas que las sociales que deben enfrentarse a los intereses creados, arremeter contra inhibiciones profundas, ofender tradiciones y creencias, y luchar contra el fuerte peso de la inercia social; no obstante, si las políticas de desarrollo se centran en el desarrollo económico en su sentido limitado o estrecho, no tendrán efecto”.<sup>4</sup>

Añadiendo a lo expresado por Myrdal hace más de 25 años la atención que ahora se requiere dar al medio ambiente —hoy objetivo aceptado internacionalmente—, su conceptualización sigue siendo válida, y menos incierta en sus resultados que las que prevalecen en la actualidad en muchas partes del mundo.

En época más reciente, pero igualmente olvidada, se registra otra caracterización pertinente del fenómeno del desarrollo económico y social, la de Celso Furtado, referida sobre todo al caso de América Latina. Para Furtado, el desarrollo es “un proceso de transformación... que engloba el conjunto de la sociedad” [y que] está ligado a la introducción de métodos productivos más eficaces y se manifiesta bajo la forma de un aumento del flujo de bienes y servicios finales a disposición de la colectividad”, lo que permite satisfacer plenamente las necesidades humanas. El punto de partida es una determinada estructura, sujeta a un proceso de cambio. Furtado asigna enorme importancia a la innovación, a los valores, al “excedente social” que hace posible nuevas fases del desarrollo, pero que es susceptible de asignarse de diversa manera en función de presiones políticas y de otra índole que los distintos estratos sociales ejercen. El Estado desempeña un papel importante al ayudar a crear industrias básicas —respaldadas por un proteccionismo moderado— e instituciones financieras que de otra manera no llegarían a existir. En la práctica, sin embargo, las empresas transnacionales que poseen y administran el conocimiento y la capacidad de investigación, y saben aprovechar hábilmente el ahorro interno disponible, acaban por predominar en los sectores en que la demanda de sus productos es dinámica. Por otra parte, las empresas paraestatales tienen por función “socializar parte de los costos de la producción”, y con ello fomentan la modernización en todos los sectores, asumen asimismo responsabilidades en los casos en que la rotación del capital sea lenta y las economías de escala sean más importantes. Puede esperarse —no siempre se cumple— que las empresas del Estado contribuyan al proceso de acumulación de capital.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Myrdal, *op. cit.*, pp. 427-440, *passim*.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 442-443.

<sup>5</sup> Celso Furtado, *Breve introducción al desarrollo: un enfoque interdisciplinario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, traducción de la edición brasileña, caps. IV y XI, *passim*.

Hasta aquí Myrdal y Furtado. El hecho de la globalización en su forma y tendencias actuales no hace sino fortalecer sus planteamientos. No habían previsto la globalización de manera específica, en la cual hoy ninguna sociedad puede quedar rezagada, o por lo menos tan rezagada que descienda del subdesarrollo al estancamiento y al caos. La globalización supone también que debiera existir una responsabilidad internacional que determine que las economías fuertes y dominantes no se queden con todo el pastel.

En suma y en conclusión, la perspectiva a la que se enfrenta México, y la tarea a la que deberá abocarse, es mucho más difícil y compleja de lo que pudiera deducirse de otras experiencias. Lo que no se ha hecho antes no se repone por arte de magia, o por pleitesía a las virtudes de un mercado hipotético y abstracto. Lo que se requiere para conseguir y asegurar un proceso de desarrollo sustentable y equitativo en el marco de la globalización significa en el fondo tener que redoblar los esfuerzos, dirigirlos más eficazmente a objetos interrelacionados que tienen que ver no solamente con lo material sino con lo social y lo humano.

## LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN LA COHESIÓN SOCIAL\*

A principios de los años setenta, el conjunto de las condiciones del desarrollo económico de México empezó a cambiar de manera insospechada. Concluía en 1970 un largo periodo, iniciado en los años cincuenta después de la devaluación de 1954 —fin de los ajustes de la posguerra—, que llegó a llamarse de “desarrollo estabilizador”. Este término, acuñado *a posteriori*,<sup>1</sup> no fue muy preciso, pero daba a entender que las políticas económicas, principalmente durante los años sesenta, habían sido conducentes —y así se habían planteado— a promover el desarrollo económico vía la modernización de muchas de las actividades principales: la industria, la construcción, la generación de energía, la agricultura, el transporte, los servicios financieros y otros. Se fortalecieron las instituciones bancarias, de valores y de seguros, tanto privadas como del sector público. Se mejoró la capacidad tributaria. Se consiguió acceso moderado a créditos del exterior y a capital extranjero. Se prestó creciente atención a la seguridad social y a los programas sociales: educación, salud, vivienda, servicios urbanos, mejoramiento rural. Se logró mantener la inflación a una tasa anual media de menos de 4%, lo que dio lugar a que los incrementos salariales fueran reales y, además, presentó señales de confianza a los inversionistas nacionales y extranjeros.

Bajo este conjunto, que más que un “plan” puede definirse, en los términos de ahora, como una “estrategia, no totalmente integrada”, la economía mexicana pasó a llamar la atención internacional. La imagen de México mejoró. El crédito externo alcanzó mejor calificación. Elemento central en estas políticas del periodo 1955-1970 fue la estabilidad del tipo de cambio, con lo cual se eliminaba la incertidumbre, no sólo entre los inversionistas nacionales y extranjeros sino entre la población en general. Pareció que México saltaba a una nueva

\* *¿Estamos unidos mexicanos? Los límites de la cohesión social en México*, informe de la Sección Mexicana del Club de Roma, México, Planeta Mexicana, 2001, pp. 115-130.

<sup>1</sup> Véanse, entre otros, Antonio Ortiz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, México, Fideicomiso Historia de las Américas/El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, 1998; Rafael Izquierdo, *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, México, Fideicomiso..., 1995; Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, México, Fideicomiso..., 1996.

etapa en la que se dejaban atrás las devaluaciones, los desórdenes financieros y la falta de orientación hacia el futuro que caracterizó a tantas épocas pasadas. Los organismos financieros multilaterales —el FMI, el Banco Mundial y después el BID al crearse— dieron su beneplácito, y se contó con el apoyo de los mercados financieros de Estados Unidos y Europa, así como de Japón. Tras el arranque débil de 1953 y la pérdida de reservas monetarias, el tipo de cambio se había fijado en abril de 1954, en consulta con el FMI, pero como secreto de Estado, a \$ 12.50 por dólar de Estados Unidos, y se contó con la pronta vuelta de capital antes emigrado y con fondos de inversión en bolsa. El acceso al FMI y la recuperación de reservas monetarias garantizaban esa estabilidad, y se preveía aumento del comercio exterior.

El resultado macroeconómico, hasta 1970 inclusive, fue espectacular: entre 1951 y 1960, la tasa media anual de aumento del PIB fue de 6.1% y entre 1961 y 1970, de 6.46%.<sup>2</sup> Deduciendo el incremento demográfico, la tasa media anual per cápita fue de 3.1 y 3.2% en los dos decenios sucesivos. El PIB por habitante se elevó 85.4%, es decir, en tres años más se habría duplicado. Pocos países en vía de desarrollo habían logrado semejantes cifras. Los gobiernos encabezados por los presidentes Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) pasaron a la historia, en lo económico y financiero cuando menos, como gobiernos dedicados al desarrollo que sentaban bases firmes para un futuro aún más alentador. Los sectores industriales, agropecuarios, del transporte, de la energía, bancarios, comerciales y de servicios financieros y otros prosperaron en forma sin precedente alguno. (El juicio histórico sobre otros aspectos, sobre todo los laborales, los políticos y de democratización, sería distinto; no corresponde tratarlo en este capítulo).

La política tributaria no llegó a excesos —es más, no llegó a implantarse ninguna reforma fiscal radical—; el crédito bancario funcionó con eficacia, con tasas de interés normales, bajo la vigilancia del Banco de México y las autoridades hacendarias. Las finanzas públicas se mantuvieron razonablemente equilibradas, con pequeños déficit que el banco central no monetizaba en grado de riesgo, ya que a su vez colocaba una proporción de los títulos de deuda en el mercado financiero. En materia de trabajo, se fortaleció el sindicalismo y se elevó el nivel real de los salarios y las prestaciones, pero se mantuvo el eufemismo

<sup>2</sup> Estos y los demás datos del PIB provienen de las series del INEGI, a precios de 1980. Para el cálculo de los PIB por habitante se ha empleado una serie de población total ajustada por demógrafos de El Colegio de México, que difiere a partir de 1996 de ciertos cálculos de Conapo, a fin de tener en cuenta una moderada subenumeración que se considera normal en las estimaciones censales de países como México.

mo de la “armonía entre los factores de la producción”, según se decía, porque todos estaban participando en la prosperidad. Se suponía que se generaban incrementos de la productividad por obrero empleado, aunque faltaría haber medido la productividad total de los factores, que tiene en cuenta la calidad de la fuerza de trabajo, la influencia de los insumos tecnológicos y la calidad y capacidad de la gestión empresarial. Se elevaron las exportaciones de productos básicos, en gran parte alimentos y fibra de algodón, mientras que el petróleo se extrajo en esencia para el mercado interno solamente. Se inició un pequeño margen de exportaciones de manufacturas industriales y las oportunidades de empleo crecieron, habiéndose además puesto en marcha el programa de maquila en la zona norte en los años sesenta. La expansión de los servicios turísticos fue también un atractivo creciente para la inversión y se convirtió en importante fuente de divisas y creador de empleo. No obstante, pueden enumerarse varios aspectos limitantes que no aseguraban un proceso integrado de “desarrollo estabilizador” a plazos más largos. Dos limitantes de carácter económico básico merecen señalarse de modo especial: a) la posibilidad de llegar a carecer de suficiente producción nacional de petróleo crudo, así como de capacidad adecuada de refinación, y b) el excesivo proteccionismo a la industria, con base en aranceles elevados, permisos de importación y otras barreras no arancelarias, concesiones fiscales y financieras, subsidios no transparentes y absorción de pérdidas de las empresas paraestatales.

En cuanto al primer problema, la empresa paraestatal Pemex no había contado, desde la expropiación petrolera en 1938, con recursos propios suficientes para iniciar grandes programas de exploración de nuevos yacimientos de petróleo y gas, y no tenía acceso a crédito del exterior sino en montos muy limitados, extendido por proveedores de equipo; mucho menos se pensaba en dejar entrar en este sector al capital privado extranjero. Se concebía el monopolio estatal de Pemex como un abastecedor de productos del petróleo para las necesidades internas, a los más bajos precios posibles, como supuesto estímulo a la industria y como acción social a favor del consumidor doméstico; no se visualizaba, ni siquiera en potencia, a Pemex como empresa exportadora de hidrocarburos y pionera en desarrollos tecnológicos, pero que pudiera ser vulnerable ante los embates de las grandes supertransnacionales del petróleo. Es más, en 1960 se terminó de estatizar la industria eléctrica —existía ya la Comisión Federal de Electricidad, a la par de la empresa extranjera Compañía de Luz y Fuerza de México—; para ello se obtuvo un financiamiento de una compañía de seguros estadounidense. Sin embargo, no se proveyó al sistema eléctrico nacionalizado de los capitales de trabajo necesarios, sobre todo para establecer los sistemas interconectados y las redes de distribución, si bien se consiguieron financia-

mientos a largo plazo de origen multilateral para algunos proyectos hidroeléctricos grandes. El suministro de electricidad a la industria y a los consumidores domésticos se facturó a precios subsidiados; por otra parte, se toleraron las conexiones ilegales a las redes de distribución por usuarios en zonas metropolitanas irregulares.

Por lo que hace al segundo problema, el del ultraproteccionismo, el gobierno mexicano no proyectaba modificar su política arancelaria. México no se había adherido al GATT en 1947; antes al contrario, y teniendo en cuenta su posición inicial en la Conferencia de La Habana sobre comercio y empleo de 1947-1948, no se daba ninguna señal de apertura. Se denunció en 1957 el acuerdo de comercio recíproco con Estados Unidos firmado en 1942, el cual se volvió enteramente inoperante, y se hizo valer el argumento de que de todos modos México se beneficiaba del régimen de nación más favorecida en su comercio de exportación con Estados Unidos, que era el principal país comprador. Por otro lado, México se interesó en los procesos de integración económica en América Latina, habiendo firmado, con noble improvisación bolivariana, el Tratado de Montevideo de 1960 que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), del que no derivó consecuencia práctica de importancia. Hacia 1962, las industrias establecidas en México, incluso las subsidiarias de las transnacionales, producían a costos no competitivos en los mercados internacionales. La industria automotriz, en esencia de ensamblaje, había caído en un caos de distintas marcas y modelos de vehículos ensamblados en distintas plantas que bajo ningún concepto podían competir en los mercados exteriores, hasta que, con inspiración en las reformas puestas en marcha en la industria automotriz de Brasil, se estableció un programa para limitar la producción a un corto número de empresas y un número reducido de modelos, con mayor integración de elementos abastecidos nacionalmente, a cambio de otorgar la protección arancelaria y mantener las barreras no arancelarias (permisos) que fueran necesarias. No se preveía exportar automóviles ni camiones. De hecho, casi cualquier industria designada como “nueva o necesaria”, por lo general en función de la lista de productos importados, obtenía el beneficio de medidas fuertemente proteccionistas. Se produjo una piramidación de protecciones que generaba altos costos industriales, incluso en las ramas químicas y farmacéuticas, que a su vez repercutían en los precios de otras ramas industriales y en los precios finales de los productos. A eso se le llamó “sustitución de importaciones” siguiendo la terminología mas no el concepto riguroso elaborado por la CEPAL.

El tipo de cambio fijo, en estas condiciones, acabó por ser un obstáculo a la exportación y aun al turismo. Al cabo de 16 años de estabilidad (1954-1970), se había pasado de una subvaloración del peso, que al principio fue acicate a la

exportación, a una sobrevaluación que favorecía las importaciones y los viajes al extranjero y en cambio estorbaba las exportaciones y la entrada de mayor volumen de turistas del exterior para quienes México se encareció en relación con los países del Caribe. Cierzo es que, durante el periodo y hasta 1970, la tasa de inflación, conforme al IPC (índice de precios al consumidor) —indicador siempre de base defectuosa en México— fue mínima: una media anual de 3.18%. Sin embargo, no se reconocía la matemática más simple: que esa tasa acumulada a lo largo de 16 años, hasta 1970, daba más de 51% de inflación. El comercio exterior y los salarios reales estaban en peligro, y se hacía necesario ajustar el tipo de cambio para equilibrar la balanza de pagos. A mediados de 1970, el presidente electo, Luis Echeverría, hizo nombrar un nuevo secretario de Hacienda para revisar la política financiera y monetaria, anunciando a la vez que se emprendería el “desarrollo compartido”, que a la postre no pasó de ser un buen deseo. Los acontecimientos políticos de 1968 no se habían olvidado y la versión del nuevo gobierno de cómo compartir el desarrollo consistió en iniciar una política populista y de gasto deficitario, repudiando gran parte del avance institucional de los dos sexenios anteriores, sin tocar el resto de las estructuras, antes bien ampliando el sector paraestatal sin los debidos estudios ni precauciones. El gobierno se enfrentó agresivamente en 1971 al sector empresarial privado del norte del país, perdiendo la confianza de este y otros grupos empresariales, y de allí en adelante no tuvo más salida que seguir aumentando el gasto público y poner en marcha grandes proyectos de inversión pública y de gasto corriente.

Pudo haberse ajustado el tipo de cambio en 1971, tal vez de 15 a 20% en términos de dólar, para restablecer el equilibrio en las cuentas con el exterior, pero la decisión política —tomada sin medir las consecuencias económicas— fue la de seguir con el tipo de cambio fijo a 12.50 —herencia incongruente del sexenio anterior—.<sup>3</sup> Para 1972, existían ya presiones inflacionarias —ese año el IPC se incrementó 5% y en 1973, 12%—, reforzadas a su vez con expansión del crédito bancario, que se permitió pese a la opinión del Banco de México, y de allí en adelante el camino fue de deslizamiento virtual del tipo de cambio real por la vía de la inflación y el descenso del salario real. No obstante, el PIB y el empleo siguieron creciendo, con base en el petróleo, mientras el resto de la economía entraba en profunda crisis.

<sup>3</sup> Por aconsejar en 1971 que se ajustara a tiempo el tipo de cambio, a dos o tres economistas que lo propusimos en forma confidencial, pero que ni siquiera nos habíamos consultado entre nosotros a pesar de ser amigos, un joven secretario de Estado nos denostó como si fuéramos un grupo conspirador, haciendo correr la voz de que éramos “traidores a la patria”. Cuando le propuse el ajuste directamente al presidente Echeverría, tuve la impresión de que no entendió el problema de la sobrevaluación frente a los déficit presupuestales y la inflación que ya se avizoraba.

Por contradictorio que parezca, el rápido auge petrolero fue responsable del primer desastre macroeconómico en el México posterior a 1954: la crisis de 1976. Se veía venir un problema no sólo monetario, sino real: la insuficiencia de la producción de petróleo en México. En 1972 se tuvo conocimiento del descubrimiento de grandes yacimientos profundos en el sureste del país, sin posibilidad financiera de explotarlos. En 1973 se produjo el primer acto reivindicatorio de la OPEP, que hizo subir el precio internacional del petróleo crudo siete veces, de 2 a 14 dólares por barril. Ese año, México tuvo necesidad de importar unos 800 millones de dólares de petróleo crudo, que representaron 19% de las importaciones totales del país, cifradas en 4 166 millones de dólares. Mientras tanto, se aceleraron los trabajos de perforación y explotación, y para 1974 se alcanzó una exportación neta de alrededor de 400 millones de dólares, vendidos en pleno mercado abierto en el que concurrían los productores y exportadores de la OPEP, sin que México sintiera necesidad de pertenecer a esa organización ni de asumir las obligaciones de la misma. De allí en adelante, actuando como *free rider* (en el lenguaje de la calle: país “gorrón”), y en una proyección al sexenio siguiente, se produjo para México el “milagro” petrolero: la venta sin límites, a precios que jamás se habían imaginado, de una creciente producción en pozos de muy elevado rendimiento. México se convirtió en el quinto exportador mundial de crudo. Para llegar a eso, se encontró la fácil vía de aceptar los financiamientos en petrodólares que la banca comercial internacional ponía a disposición de los países, sin condiciones, en términos que ninguna organización multilateral oficial hubiera podido ofrecer. (Puede suponerse que el argumento político era que si México hubiera planteado financiamientos de otro tipo, la presión estadounidense habría insistido en que se dejara entrar capital privado extranjero a la industria petrolera).

La expansión inflacionaria del gasto de inversión se aceleró en México. Para agosto de 1976 se habían agotado las reservas monetarias y el gobierno no tuvo más remedio que dejar que el peso “flotara” (o sea, que se depreciara y fluctuara libremente), con consecuencias en los ingresos y los salarios reales y la pérdida de confianza en el sector empresarial. Hasta allí llegó el “desarrollo compartido”, con empobrecimiento inmediato de la gran mayoría de los mexicanos. De haberse ajustado el tipo de cambio en 1971 o en 1972, la consecuencia habría sido muy distinta y el resultado en el bienestar de la población podría haber seguido siendo positivo, en lugar del derrumbe que sobrevino. Entre fines de 1970 y fines de 1976 la deuda externa mexicana se elevó de 4 262 millones de dólares, que no presentaba ningún problema en cuanto a servicio de pago de intereses, a 19 600 millones de dólares, que requerían por lo menos transferir al exterior 2 000 millones en intereses. Dicha deuda externa total, que hoy se cifra

en 160 000 millones de dólares, o sea que se ha multiplicado por más de 8, y que incluye 40 000 millones de dólares de deuda del sector empresarial privado, se convirtió en lo que ha venido a ser el principal problema de “estrangulamiento externo” que aún aqueja al país.

El sexenio 1976-1982, encabezado por el presidente José López Portillo, comenzó bien, con aires de moderar el auge petrolero y equilibrar la macroeconomía, pero la tentación de participar en el segundo gran aumento del precio internacional del petróleo, en 1979, dominó la política económica. Tras un breve periodo de ajuste, el gasto público se acentuó, sin reforma tributaria. El gobierno animó al sector empresarial, con el lema de la alianza para la producción, a jugar a lo grande, con endeudamiento externo. Para 1978, México exportaba ya unos 2 000 millones de dólares de petróleo crudo, y se perforaron nuevos yacimientos de rendimientos altísimos en aguas de la Sonda de Campeche. El crédito externo de la banca comercial internacional seguía llegando. El dólar se había fortalecido frente a otras monedas, lo que hizo creer a las autoridades monetarias, y al propio presidente, que no había riesgo en exportar más petróleo si se vendía por dólares. En 1979, la OPEP y los países del Medio Oriente hicieron subir el precio del barril a 36 dólares en adelante. Los países industrializados, esta vez afectados en serio, se arrebataban cualquier barril adicional que pudieran encontrar. México contribuyó con bastante y llegó a exportar en 1981 petróleo crudo por unos 15 000 millones de dólares, con más inflación y con depreciación de la moneda. En 1981, cuando el PIB experimentó la tasa de aumento sin precedente de 8.8%, el déficit fiscal del sector público alcanzó 16% del PIB —receta para un nuevo desastre— y la deuda externa alcanzó más de 74 000 millones de dólares, 3.8 veces la cifra al final de 1976 y 17 veces el monto de la registrada al final de 1970. Se había hablado de crear un fondo de compensación en caso de que disminuyeran las ventas de petróleo; aun si se hubiera creado, de poco habría servido.

Se había ya perdido todo control de la situación. Los intentos de ajuste del gasto público fracasaron, hubo gran fuga de capitales privados y México tuvo que pedir apoyo a Estados Unidos y a los organismos multilaterales financieros para iniciar un proceso de estabilización, en pleno periodo electoral, para salir del paso. La respuesta externa no fue muy favorable, y la respuesta interna consistió en nacionalizar la banca comercial por decreto, estableciendo a la vez el control de cambios para toda clase de transacciones, y posteriormente decretando que las cuentas bancarias en dólares (los “mexdólares”) se convirtieran a pesos a un tipo de cambio artificial y sobrevaluado. Pocos actos del gobierno pudieron haber creado mayor desconcierto y desconfianza entre los sectores empresariales y de la clase media. El año de 1982 terminó con un descenso del PIB de 1%,

seguido de otro de 4% en 1983 y un aumento súbito del desempleo. El sexenio presidido por Miguel de la Madrid fue uno de predominio de retrocesos económicos y financieros sobre los escasos avances logrados, impensable en otra época. El incremento medio anual del PIB entre 1981 y 1990 (aun teniendo en cuenta que la cifra de 1981 incluida en el cálculo fue en extremo favorable) fue de sólo 1.7%, de manera que la variación per cápita fue negativa en 0.54% anual —10 años perdidos para el desarrollo—. En 1985 el gobierno decidió iniciar una política económica de apertura, en gran parte forzada, no discutida públicamente y ni siquiera adecuadamente preparada. Sin suficiente previsión y, paradójicamente, con por lo menos 10 años de retraso, se abandonó el ultraproteccionismo, se ingresó al GATT, se inició el adelgazamiento del sector público y dio principio una serie de reprivatizaciones y privatizaciones. No obstante, las exportaciones de petróleo se sostuvieron entre 1982 y 1985 inclusive, por aumento de la producción diaria, pese a precios 50% menores a los máximos alcanzados en 1981, en un monto total despreciable de unos 15 000 millones de dólares anuales hasta 1985. Sin embargo, toda la exportación mexicana de petróleo crudo no alcanzaba para pagar los intereses sobre el endeudamiento extremo total vigente.

Entre 1986 y 1988 comenzó la política económica recomendada por las autoridades de Washington, la de la contención y aun depresión de la demanda —que llegó a llamarse el “consenso de Washington”—, sin ninguna compensación financiera venida de fuera. Las políticas de este género buscan resolver los desequilibrios macroeconómicos reduciendo el gasto público y abriendo el país a las importaciones y a la inversión extranjera. Si el sector privado nacional hubiera podido gastar más en inversión y en consumo, o si hubieran surgido nuevas posibilidades de incremento de la exportación, ya no de petróleo crudo sino de manufacturas, México habría podido entrar en una pronta recuperación o por lo menos habría tenido más tiempo para articular una política económica adecuada. Pero no fue ya posible. Por añadidura, en enero de 1986 el precio internacional del petróleo crudo se abatió a 8 dólares el barril, ante el azoro de las autoridades financieras y monetarias (y pese a advertencias que les fueron hechas), con grave caída de las entradas en divisas y de los ingresos fiscales de México. Se perdieron los contratos de venta, salvo dos, uno en España y otro en Estados Unidos. Pemex ni siquiera había aprendido a vender petróleo en los mercados *spot*.

En 1987 se intentó un auge artificial y amañado de la bolsa de valores, previo a las elecciones de 1988. La falta de credibilidad en el resultado de las medidas económicas tomadas tuvo efecto depresivo una vez más. Se encontró al fin la manera, mediante el llamado pacto de diciembre de 1987, de poner orden en los diferentes elementos de la política económica, cuando la inflación ame-

nazaba de nuevo y podía convertirse en hiperinflación. El pacto entre el gobierno federal, el sector empresarial y el obrero, con base en el control salarial y un nuevo tipo de cambio fijo y de entrada sobrevaluado, aunado a la creación de un superávit en el presupuesto de gastos programables de 8% del PIB —sin precedente en ninguna parte— logró en 18 meses hacer bajar la tasa de inflación y llevar al país, ya en 1990, a una situación más estable. En diciembre de 1987 la inflación del mes fue de 15%, que equivale a una tasa anual proyectada de 435%; para diciembre de 1988, la tasa mensual fue de 2%, o sea una tasa anual proyectada de 28%. En 1989 y 1990, la inflación anual fue, respectivamente, de 20% y de 27%.

El recuento anterior puede tal vez dar la clave del efecto de la política económica en el deterioro de la cohesión social, porque a partir de 1988, y en los dos años siguientes, se mantuvo rígida la aplicación del pacto, es decir, no se logró dar impulso a la economía. Durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari la inflación se redujo a 9.8% en 1993 —pero ese año el crecimiento del PIB fue de sólo 0.6%—, y en el trienio 1991-1994 se registró un aumento medio anual del PIB de un modesto 2.6%, que en términos per cápita fue de sólo 0.6% al año. La economía en su conjunto no pudo levantar el vuelo, y en 1994 se desencadenó otro desastre, derivado de los acontecimientos políticos violentos del año, desde el levantamiento en Chiapas y tres graves asesinatos políticos hasta el conocido “error de diciembre” en que las autoridades financieras del nuevo gobierno del presidente Zedillo se mostraron incapaces de manejar adecuadamente la presión sobre el tipo de cambio. En realidad, el error venía desde los primeros años del pacto de 1987, que supuso la congelación del tipo de cambio de compra en \$ 3.06 por dólar, o sea que era fácilmente previsible una creciente sobrevaluación que no se corrigió a tiempo (como también ocurrió en 1972-1976). Esta nueva crisis se complicó por la excesiva ampliación de la “banda” entre el tipo de cambio de venta y el tipo fijo de compra, que en un principio se llamó “deslizamiento” pero que fue creciendo hasta convertirse en señal de que ocurriría una devaluación. Muy poca gente —incluso dirigentes empresariales—<sup>4</sup> entendió que el tipo de cambio importante para la exportación, el operante, era el de compra, el sobrevaluado, que hubiera podido ajustarse a mediados de 1994 aun manteniendo una prudente banda.

En 1995, primer año completo del periodo sexenal 1994-2000, se manifestó la peor de todas las crisis de los últimos 50 años: cero reservas monetarias (más bien, “negativas”), mayor deuda externa (incluso del sector empresarial privado),

<sup>4</sup> Esto me consta con motivo de una conversación *ex post facto* que tuve con un importante dirigente.

pérdida de la confianza y necesidad de un rescate voluminoso en términos de divisas por parte de la Tesorería de Estados Unidos y el FMI. El desastre mayúsculo tuvo su primera expresión, en 1995, en un descenso del PIB de 6.2% (8.1% per cápita), una inflación en el año de 52%, reducción del gasto público y privado, y descenso del salario medio real en alrededor de 40%. Para 1996, en el segundo semestre se logró ligera recuperación, y apenas en 1998 se superó el PIB por habitante de 1994. Si en el año 2000 el incremento del PIB llega a ser de 5.6%, como recientemente ha pronosticado el servicio Ciemex-Wharton, el PIB por habitante será todavía 0.1% inferior al de 1981, que ha sido el mayor registrado en los últimos 50 años, y sólo 8.6% superior al de 1994, que fue el más elevado en cualquier año del periodo 1988-1994. Si el incremento en el 2000 resulta ser de 6.5%, como se anunció en la reunión anual del FMI en Praga, en septiembre de 2000, el PIB per cápita será todavía apenas igual ("ligerísimamente" superior en 0.006%) al de 1981 y sólo 9.5% superior al de 1994. De cualquier manera, la recuperación es nula entre 1981 y 2000, y pequeña entre 1994 y 2000.

A medida que se desarrolló la crisis de 1995, a comienzos del gobierno del presidente Ernesto Zedillo, empezó a surgir un nuevo problema de inmensas dimensiones: la bancarrota virtual del sistema bancario, por la imposibilidad de los deudores de cubrir sus compromisos ante el descalabro del PIB y el alza simultánea de las tasas de interés sobre hipotecas y otras operaciones de crédito. Durante este periodo, se debilitó la supervisión ejercida por la Comisión Nacional Bancaria, y el Banco de México ejerció menos control sobre el sistema bancario en general. Esto se sumó al descubrimiento de que los tesobonos emitidos en 1994 se habían convertido en deuda externa adicional, con desconocimiento por parte del público. El gobierno decidió rescatar a los bancos entregándoles pagarés no negociables, con el propósito de convertirlos en deuda interna en su oportunidad, cuando el problema real consistía en la capitalización de los bancos y en el rescate directo de empresas endeudadas, más la limpieza de las carteras vencidas de los bancos. Los montos fueron escalando, desde 70 000 millones de pesos el primer año hasta un billón de pesos cuatro años después (aproximadamente 100 000 millones de dólares). La administración de este programa se confió al Fondo Bancario de Protección al Ahorro, Fobaproa, poniéndose pronto en evidencia la imposibilidad de su funcionamiento, además de graves dudas sobre la transparencia del proceso. Ante la oposición del Poder Legislativo, este programa fue reemplazado por otro parecido, el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), que supuso una asignación anual a los bancos con cargo a recursos presupuestarios, que ya se ha iniciado. Esta asignación de recursos se ha hecho con grave sacrificio de los gastos sociales del gobierno federal. Semejantes arreglos y ajustes financieros han contribuido en mucho a empeorar la situación

de cierto sector de deudores y han redundado en el cierre de empresas, con el consiguiente desempleo. La tasa real de interés no ha descendido de 20% en que ha estado desde hace más de 15 años. Los bancos no pueden prestar, por falta de liquidez, y los prestatarios potenciales casi no existen. La participación de bancos extranjeros en el capital de los principales bancos mexicanos tiene un costo: las utilidades que se transferirán a sus sedes matrices. La intermediación financiera, normal en una economía en expansión, se ha reducido, ayudada además por la restricción directa que el Banco de México ejerce sobre el medio circulante. Una economía en que predomina la restricción de la demanda interna y se contrae la capacidad de crédito sólo puede conducir al estancamiento, como ya en parte ha ocurrido, con graves consecuencias sociales ahora y para el futuro.

Otra innovación financiera, copiada del sistema seguido en Chile, tiene que ver con los fondos de pensiones. Se abrió la posibilidad de crear fondos de pensiones privados, designados afores, a los cuales los asalariados podrían cotizar para integrar su pensión futura, en lugar de administrarse el sistema exclusivamente por medio del Instituto Mexicano del Seguro Social, cuya bancarrota era previsible con el viejo sistema en vigor. De esta manera se ha transferido la inversión de los fondos de pensiones al sector privado en la medida en que los asalariados tomen esa opción. Se supone que este nuevo sistema creará fondos de gran magnitud que podrían invertirse en valores de bolsa con posibilidades de rendimientos reales de por lo menos 6%; sin embargo, sólo se ha permitido la inversión en certificados de tesorería (cetes), y por ahora el costo de administración elevado de la mayoría de las afores da lugar a que los asalariados que se jubilen por este medio recibirán menos de 45% del último salario percibido. Desde el punto de vista de la desigualdad de salarios prevaleciente, cabe observar que el nuevo sistema no es retroactivo, de manera que seguirán prevaleciendo las pensiones del sistema de seguridad social, en especial para los asalariados que no hayan optado por entrar a una afore, lo que en última instancia da lo mismo, ya que en México las pensiones, dada la gran base de asalariados que reciben cuando mucho tres o cuatro salarios mínimos, no contribuyen sino mínimamente a que el pensionado pueda recibir un ingreso adecuado al dejar de trabajar. El nuevo sistema no incide de manera significativa en este síndrome distributivo de la sociedad mexicana.

Desde los años 1983-1984, en pleno intento de ajuste macroeconómico, el desempleo, junto con el ambulante, seguía aumentando a gran velocidad. Cada año, se decía, había que crear un millón de puestos de trabajo para dar empleo al incremento natural de la población económicamente activa. Con excepción de 1997, cuando al parecer se crearon 1 145 000 empleos (por inferencia de deter-

minados datos no plenamente fidedignos), en ningún año, en el sector formal, hasta la fecha, se ha logrado crear más de 800 000 empleos, aun teniendo en cuenta el dinamismo inaudito de la industria maquiladora en todo el país. Es más, en 1992 se originaron 436 000 empleos en total; en 1993, 327 000; en 1994, 678 000; en 1995, 795 000; en 1996, 739 000, y en 1998, 623 000. El INEGI, empleando mañosamente una definición que la OIT permite, de computar como “empleado” a cualquiera que haya declarado que trabajó la semana anterior una hora con remuneración en dinero, ha venido publicando sistemáticamente, con base en sus encuestas de hogares, un coeficiente de desempleo abierto inferior al que prevalece en Japón, lo que ha dado para México alrededor de un 2.3% de la población económicamente activa. La realidad es que el desempleo abierto en México es del orden de 10%, o sea un poco más de 4 millones de personas. La aportación de la maquila al empleo total se incrementó en especial a partir de 1995, cuando el salario medio mexicano en la maquila, medido en dólares, se redujo de 4.25 diarios a 2.75, es decir en 37% (mientras el salario por hora en California se aproximaba a 5 dólares). De este dato, y no de la firma del TLCAN, como reclaman para sí algunas autoridades del gobierno, nació el fenomenal incremento de la maquila, que hoy deja un saldo neto a México de unos 8 000 millones de dólares. La maquila emplea hoy cerca de 15% del empleo nacional en la industria manufacturera.

La negociación del TLCAN para asegurar la permanencia de la apertura iniciada desde 1985, más bien ha traído perjuicios al campesinado en sus ingresos, y a la pequeña y mediana industria en su capacidad para crear empleo, sin compensación por parte del gobierno. El ingreso neto de la maquila, que se traduce principalmente en masa salarial, más el monto de las remesas de los trabajadores migrantes a Estados Unidos, da una entrada de divisas de unos 14 000 millones de dólares al año en la actualidad, es decir, comparable al que rinde el petróleo en un año a los precios recientes del crudo mexicano.

El ingreso de capitales de inversión directa extranjera en los años noventa a la industria automotriz y de autopartes, a la electrónica, a la química y otras muchas, se produjo para consolidar una base de exportaciones, como estrategia de las empresas transnacionales, inducida por la cercanía con el mercado estadounidense y el bajo costo de la mano de obra mexicana, incluso la técnica y profesional. En estas bases han participado grandes empresas mexicanas, con frecuencia aliadas a intereses de capital extranjero y contando con fuentes de tecnología también en el exterior. Casi siempre, las nuevas empresas de alta tecnología han empezado por adelgazar la planta de obreros y empleados, a gran velocidad, dada la lógica de la competitividad internacional. La expansión en el número de empresas no ha contrarrestado la pérdida de empleos. El Estado

mexicano no ha podido compensar estos desplazamientos, ni crear nuevas fuentes de trabajo. El coeficiente de desempleo se ha hecho bajar sólo estadísticamente, escogiendo la definición de desempleo antes mencionada, provista metodológicamente por la OIT. El desempleo real, el desmedido subempleo y el ambulante han significado incluso la proletarianización de una parte de la clase media inferior. No existen, como en otros países, programas importantes de capacitación para el sector obrero y para los desempleados, con sistemas de reciclaje y actualización (como, por ejemplo, en Francia). Tampoco hay seguro contra el desempleo. El pequeño empresario no tiene por delante ninguna perspectiva, para él ni para su familia, dado el abandono por el Estado de una política industrial en que figuren las pequeñas y medianas empresas (pymes). Hay señales además de dificultad para tener acceso a los puestos escolares, a los servicios de salud, ya no se diga a la vivienda popular de bajo costo. Aun la educación pública gratuita significa desembolsos familiares, como también los servicios médicos y hospitalarios. La vivienda popular de otros tiempos casi no existe y las hipotecas para la clase media son prohibitivas. Al mismo tiempo, en todo el país y sobre todo en las grandes ciudades, el acceso general al abastecimiento de agua y drenaje y a otros servicios públicos se ha reducido relativamente a las necesidades y su calidad ha bajado. El acceso a terrenos para edificar vivienda legalmente también se ha contraído. Todo lo anterior denota abandono de una parte importante de la fuerza de trabajo. De ahí el auge del ambulante urbano, que no ofrece perspectivas futuras de empleo regular, por más que se diga que sirve como un seguro para el desempleo.

Corresponderá a sociólogos, antropólogos y psicólogos sociales adentrarse en estos problemas en los terrenos sociales. Siempre han existido en México condiciones de marginalidad y exclusión. En las grandes urbes ha habido de manera interminable conflictos por ganar un espacio para vivir en él. En el campo no se han eliminado en 80 años los conflictos sobre terrenos, linderos, acceso al agua, etc. La discrecionalidad de las autoridades locales y la injusticia legal no han disminuido al grado de poder contrarrestar los abusos de los fuertes para con los débiles. No se han creado mecanismos, o instancias valederas, para crear condiciones de justicia que induzcan la cooperación, la corresponsabilidad, la equidad, en lugar de un individualismo salvaje, inequitativo y con frecuencia abusivo. Sin embargo, la desigualdad económica en la sociedad mexicana es hoy mayor que la existente hace 20 años. Los 20 años de estancamiento económico transcurridos entre 1981 y 2000 dan un resultado en dos decenios de un incremento medio del PIB por habitante de escasamente 0.27% anual. Si se confirma que el PIB hubiere aumentado 6.5% en 2000, el incremento medio anual en los 20 años resulta ser de apenas 0.32%. Durante dos decenios, esta

tasa caracteriza a un largo periodo que no puede calificarse sino de estancamiento económico, no obstante el dinamismo de algunos sectores manufactureros de exportación. La desigualdad no puede menos que haberse acentuado,<sup>5</sup> con las consecuencias, en lo social y en lo político, de un descenso de la cohesión social.

Esta tendencia podría tal vez revertirse, pero se puede asegurar que ello no dependerá solamente de que se mantenga una tasa media de incremento del PIB de alrededor de 5%, como la de los últimos tres años, con los mismos lineamientos de política económica que han caracterizado el sexenio que ahora termina. Disminuir la desigualdad, con consecuencias positivas para la cohesión social, requerirá ciertamente de crecimiento económico, pero sobre todo, en proporción predominante, de la multitud de factores que ejercen influencia en la vida económica y social del país, y de factores externos.

Se requerirá una mejor distribución funcional y territorial de los incrementos del PIB, ya que las cifras globales (agregadas) del PIB suelen ser engañosas. Será preciso poner en práctica políticas socioeconómicas de compensación y de estímulos que puedan establecerse a favor de los sectores de menor ingreso familiar, en particular de los segmentos identificados como de pobreza extrema, que alcanzan a ser dos tercios de 60% de la población que engloba a la calificada como en estado de pobreza, es decir, que recibe ingresos familiares apenas suficientes para atender las necesidades cotidianas. Todavía más, una parte importante de la población que está situada por encima del nivel de pobreza, y aun los tramos más bajos de la clase media, que han sido duramente castigados por la política económica y por el estancamiento de los últimos 20 años, requerirá también de una política social compensatoria. Hará falta establecer programas nacionales de mejoramiento de las condiciones en que se desenvuelve la pequeña y mediana industria, y de avance en la calidad de la educación básica y de la capacitación en el trabajo y para el trabajo. Resultará asimismo de un compromiso entre la federación y los estados, con apoyos municipales y comunitarios. La tarea de mejorar la extrema desigualdad de ingresos que se registra en México no será una solución obtenible por simples incentivos en el mercado de trabajo, sino que el cambio deberá ser de naturaleza estructural, acorde con el origen también estructural del problema del subempleo y el desempleo.

No corresponderá solamente al Estado actuar para disminuir la desigualdad y contribuir a evitar la falta de cohesión social a ella asociada, ya que su capacidad financiera se ha reducido al mínimo y no queda casi ningún margen

<sup>5</sup> Véase en esta obra el capítulo de Rosa María Rubalcava, "Territorio, hogares y cohesión social".

de maniobra. La sociedad entera tendrá que cooperar en esta tarea, e incumbe al sector empresarial, que se ha beneficiado de las políticas asimétricas de los últimos años, hacer un esfuerzo de gran envergadura para ayudar a poner en marcha las políticas sociales, de las que dependerá asimismo su propio futuro. Las políticas económicas de los próximos años, si bien en el nivel macro no podrán desviarse de los equilibrios ya logrados, a fin de mantener condiciones sustancialmente estables, tendrán que buscar esos equilibrios a niveles superiores para crear márgenes de maniobra más amplios y poder redimensionar programas sociales y cambiar la estructura del gasto público a su favor.



## GLOBALIZACIÓN, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE\*

### ANTECEDENTES

En 1984, vistos los escasos resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano llevada a cabo en Estocolmo en 1972, y teniendo en cuenta los primeros 10 años de la labor del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Asamblea General de las Naciones creó la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, la llamada Comisión Brundtland.

Algunos países industrializados habían emprendido aun desde fines de los años sesenta programas de mejoramiento ambiental, que en los setenta fueron la base para las orientaciones más generales y precisas que habrían de dar la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la Comunidad Europea acerca de las políticas regulatorias entonces consideradas como indispensables. En cambio, entre 1972 y 1984 los países caracterizados por funcionar bajo economías de planificación central dieron pocas muestras de preocuparse por el ambiente. A su vez, entre los países en vía de desarrollo la política ambiental careció durante ese periodo de verdadero empuje. Los deterioros ambientales específicos de muchos de estos países en desarrollo situados en los diferentes continentes, su pérdida de recursos naturales renovables y de su biodiversidad, y la presencia de condiciones sociales, técnicas y a veces económicas poco propicias para otorgar al medio ambiente la prioridad política necesaria, hacían ver la necesidad de integrarlos a aceptar lineamientos de políticas ambientales en el nivel internacional. No se trataba de hacer “más de lo mismo” sino de abordar la problemática ambiental en todas sus dimensiones.

Empezó también a surgir de muchas de las investigaciones científicas en los grandes centros industriales una preocupación creciente por importantes señales de empeoramiento ambiental a escala global, los cuales pudieran tener graves consecuencias a largo plazo en los regímenes climáticos y en fenómenos

\* *Desarrollo sustentable, medio ambiente y población. A cinco años de Río*, Zinacantepec, Edo. de México, El Colegio Mexiquense/Gobierno del Estado de México, 1999, pp. 19-36.

como el adelgazamiento de la capa de ozono que protege a la atmósfera planetaria de los rayos ultravioleta.

Fue el momento en que organismos internacionales, privados y académicos colocaron su atención en la interrelación de las tendencias del deterioro físico y biológico del planeta y la naturaleza contaminante y destructora de la actividad económica. Al mismo tiempo, junto con los posibles efectos del crecimiento absoluto de la población mundial, ya cuantiosa y sujeta en muchas partes del mundo a tasas de incremento superiores a 2% anual, se inició la consideración sistemática de los efectos sociales del deterioro ambiental, por ejemplo, por cambio en los usos del suelo, y en los resultados del deterioro social en los equilibrios ecológicos.

El informe de la Comisión Brundtland, publicado en 1987, puso de relieve la conveniencia de entretener todos los elementos de la problemática global alrededor de un concepto —no enteramente novedoso, por cierto, pues ya desde los años setenta se había hablado de “codesarrollo”— al que se dio un nombre que interesara a los medios políticos y a la opinión pública en general: el de “desarrollo sustentable”. Además, se centró buena parte del análisis de la comisión en las consecuencias de seguir dependiendo de combustibles de origen fósil que habían sido la principal fuente energética durante más de 200 años. El informe, titulado *Nuestro futuro común*,<sup>1</sup> tuvo muy extendida difusión. A diferencia de otros informes de comisiones especiales de las Naciones Unidas integradas por expertos y personalidades de diversos campos, éste sirvió de base a la convocatoria de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que se efectuó en Río de Janeiro en junio de 1992 después de largos y difundidos preparativos en los ámbitos internacional, regional y nacional, y dio lugar a la formulación de documentación para inducir la adopción de importantes acuerdos.

Uno de ellos fue lo que se llamaría la *Agenda 21*, compuesta de recomendaciones en todas las áreas de interés, inclusive las de instrumentos, entre ellos los económicos, destinados a apoyar las políticas ambientales y a poner en marcha los necesarios procesos socioeconómicos tendientes a generar el desarrollo sustentable. Se sometieron a consideración asimismo proyectos de convenciones internacionales sobre clima, biodiversidad, protección forestal y erosión de suelos. Ya antes se había firmado el Protocolo de Montreal, impulsado por el PNUMA, acerca de la protección de la capa de ozono, y estaban en vigor otros convenios sobre desechos peligrosos, desechos nucleares, etcétera.

Se aprobó en Río una declaración general, avalada por más de 170 jefes de Estado y de gobierno, que consagró el objetivo del desarrollo sustentable. Se

<sup>1</sup> Se encontrará al final una breve lista de referencias importantes.

tuvo en cuenta, además, como nunca antes, la opinión de las organizaciones no gubernamentales y de las comunidades científicas.

A cinco años de la Cumbre de Río, se han iniciado las primeras evaluaciones, en los planos internacionales y nacionales. México está inmerso en ese proceso y se conocerán en tiempos próximos las primeras conclusiones tanto del desempeño global como del nacional.

Han quedado, sin embargo, algunos cabos sueltos de la mayor significación. Uno de ellos es el de la población, tema que no se trató en Río de Janeiro, sino dos años después, en El Cairo, aunque de manera relativamente desvinculada de la materia ambiental.<sup>2</sup> Otro fue el de la situación y perspectiva social, que se trató en la Conferencia de Copenhague en 1995, con poca consecuencia, y otro más el del estatus de la mujer, que fue objeto de la Conferencia de Beijing en 1995, también poco vinculado a la problemática ambiental, aunque sí a la demográfica. En Estambul, en 1996, en la Conferencia sobre Hábitat, se analizó la problemática de las ciudades, con referencia entre otras cosas a la población y el ambiente. Por otro lado, se han efectuado innumerables reuniones técnicas acerca de las convenciones propaladas en la cumbre de Río, y sobre gran número de asuntos ambientales o económico-ambientales. La aportación de los centros académicos en todos los continentes a los temas de Río y los conexos ha aumentado de manera espectacular.

#### ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA GLOBALIZACIÓN

Las anteriores transformaciones institucionales se han producido en un entorno que ha dado en llamarse la globalización, proceso que viene de muy atrás, pero que ha adquirido características políticas y de política económico-financiera en periodos más recientes, desde la posguerra de 1947 en adelante y, más todavía, a partir de 1989 con la caída simbólica del muro de Berlín. Las políticas económicas, y también las ambientales, tienden a encuadrarse hoy día, de manera creciente, en el marco de la globalización. Sin embargo, ésta no siempre se define, o bien no se comprende de manera adecuada. Cabe en consecuencia examinar algunos aspectos destacados de este nuevo marco en que se desenvuelve la organización de la economía mundial.

Se vive hoy en una coyuntura de dimensión universal. A todas las naciones las envuelve o afecta la globalidad, en mayor o menor medida. A finales del

<sup>2</sup> En el capítulo 5 de la *Agenda 21*, "Dinámica demográfica y sustentabilidad", se hizo un buen diagnóstico de la relación entre población y medio ambiente, y se presentaron recomendaciones pertinentes, pero en la conferencia no se articuló ninguna discusión del tema.

siglo xx, México, a 187 años de su independencia, a 150 años de reducirse a su actual territorio y a 87 años de haber iniciado, pero no llevado a conclusión, una transformación social y económica de fondo, se encuentra cada vez más inmerso en un mundo que a su vez está siendo convulsionado por nuevas fuerzas, aspiraciones, contradicciones y limitaciones. No por necesidad existe ni existirá compatibilidad entre los objetivos de la sociedad mexicana y las tendencias y aspiraciones globales. Los 103 millones de habitantes con los que se calcula contará México a la mitad del año 2000 —suponiendo una cifra también estimada de 97 millones a mediados de 1997— tendrán que hacer frente a un mundo exterior literalmente inédito.

Lo que el Club de Roma denominó en 1991 “la primera revolución global” —después de casi 20 años de estar llamando insistentemente la atención acerca de la problemática de la humanidad— constituye un telón de fondo útil para prever la posible relación entre la sociedad mexicana y la global. El Club de Roma puso en evidencia desde los años setenta un haz envolvente de interacciones globales, internacionales, interregionales y regionales, en el que las naciones tendrán que vislumbrar sus derroteros futuros propios. El largo plazo, por lo menos el espacio de una generación en que se quiera poner la mirada, estará determinado en parte por probabilidades cuyos gérmenes han sido ya plantados en diferentes momentos del pasado reciente y de épocas anteriores, y en parte también por cambios de rumbo que las distintas sociedades, diferentes entre sí, quieran o puedan imprimir a su propia trayectoria o a la global.

Las nuevas modalidades de la evolución social y económica estarán afectadas o matizadas —en el ámbito global— por una multiplicidad compleja de factores interrelacionados, por rigideces de estructuras heredadas de otras épocas, por resistencias de todas clases, por valores humanos de todos los tipos, por nuevos alineamientos regionales y nacionales, por el resurgimiento de aspiraciones reprimidas y la formación de otras nuevas, por los efectos económicos de los centros de poder —y por grandes incertidumbres. Si alguna vez se hubiera puesto en duda la capacidad de la humanidad para delinear y prever su futuro, hoy, en la perspectiva inmediata y aun en la mediata de un decenio, la realidad obliga a desechar los simples buenos deseos, por más elementales y justos que éstos puedan ser. Asimismo, la simple proyección de tendencias pasadas y aun recientes ha dejado de ser útil.

A las rupturas globales en lo social y lo político, a la agudización de los conflictos culturales y a la creciente polarización en lo económico, se añaden, como lo puso en plena evidencia la Cumbre de la Tierra en 1992, amenazas ambientales sin precedente. El deterioro del ambiente en todos los órdenes, con sus consecuencias graves, si no irreversibles, en la biosfera, para el equilibrio ecoló-

gico y para la salud humana, tiene su origen principal en la actividad industrial, agropecuaria, de transporte y distribución generada por una pequeña parte de la población mundial en los últimos 200 años. En especial, la industrialización y el empleo de crecientes montos de energía a base de hidrocarburos desde fines del siglo XIX, sobre todo en las cada vez mayores y más numerosas concentraciones urbanas, han sido el signo de estos tiempos y constituyen, no obstante los resultados prácticos a que hayan dado lugar en los niveles de vida y en la productividad, la principal amenaza para el futuro. Esta amenaza seguirá estando acompañada de los peligros asociados a la disposición de los desechos nucleares, a la existencia de ojivas nucleares y, en general, al militarismo y sus consecuencias tanto ambientales como económicas y sociales.

Al impacto ya creado por los procesos industriales en los países más adelantados se ha sumado —y seguirá añadiéndose— el de la actividad industrial de las economías antes rezagadas y que pugnan por alcanzar los niveles de vida y bienestar de los primeros. Pese a los rezagos y a las desigualdades en la economía mundial, el objetivo de las naciones menos desarrolladas sigue siendo, al parecer, el intentar alcanzar a las más desarrolladas. Sin embargo, las condiciones actuales de la economía mundial, junto con las grandes asimetrías creadas, operan en gran medida en contra de los intereses y perspectivas de las naciones rezagadas.

#### LA PERSPECTIVA MEXICANA ANTE LA GLOBALIZACIÓN

La mexicana es una de las economías rezagadas. La globalización ofrece oportunidades y desafíos, mas también entraña acechanzas y efectos negativos. Conviene, por ello, esbozar algunas ideas sobre cómo afecta a un país como México.

Partiendo del supuesto de que el ámbito económico está íntimamente vinculado al político, el social y el cultural, y de que las actuales tendencias indican una globalización general como resultado a mediano plazo, aun cuando con modalidades de regionalización y otras expresadas en el ámbito local, el horizonte al que se enfrenta México supone un tránsito por esa perspectiva y no un retorno al ensimismamiento que fue la característica de épocas relativamente recientes.

Dicho de otra manera, México, para consolidar su desarrollo y su crecimiento y lograr mayores niveles de vida y bienestar para su población, no se encuentra ante alternativas radicalmente distintas a la que actualmente se promueve en el ámbito mundial. Para México no existe por ahora, en el área de la economía internacional, sino la opción de insertarse en la globalización, y en especial en la regionalización parcial de América del Norte, con apoyo en los instrumentos comerciales, de inversión y de cooperación que se han negociado

o se sigan negociando. Sería impensable un aislamiento; es más, sería inviable. El problema central es insertarse en el proceso globalizante en las mejores condiciones posibles, con eficacia práctica, con defensa de intereses fundamentales y en busca de resultados que permitan imprimir al desarrollo modalidades que redunden en aumentos duraderos de los niveles de vida de la población, en el empleo permanente de la misma y en la atención creciente a las aspiraciones sociales y culturales, así como a una mejor calidad de vida.

Para lograr estos objetivos, México tendrá que jugar en los escenarios políticos y económicos mundiales procurando siempre obtener ventajas a mediano y a largo plazos. De otra manera, habría retrocesos respecto de una situación presente ya grave y desventajosa. En la sociedad globalizada, no todo será recibir, sino que también habrá que contribuir al mejoramiento de esa sociedad. En este sentido, una nación económicamente débil como México —afectada por graves deficiencias en la educación y la organización, con escasa utilización de la ciencia y la tecnología y aún menos esfuerzo autónomo de desarrollo de las mismas, y con crecientes tensiones y dificultades en los aspectos básicos de la convivencia civil—, no puede actuar por sí sola, sino que requerirá sumarse a esfuerzos e iniciativas de otras naciones que busquen objetivos similares. La proximidad geográfica de México a Estados Unidos y la ya existente interrelación con la economía norteamericana —incrementada considerablemente en los últimos 15 años— determinan la inevitabilidad de que se procure contribuir a la sociedad global sin crear fuertes disonancias o discrepancias con los objetivos de la economía de América del Norte (Estados Unidos y Canadá). Ello constituye ya una grave limitación, pero es la realidad, sobre todo en lo económico.

No obstante, aun los escenarios globales más favorables exigirían de la sociedad mexicana un esfuerzo más congruente en materia de desarrollo económico y social que el que se ha venido registrando en los últimos 15 años. La estrategia de apertura económica y comercial emprendida en los años ochenta se inició en condiciones de fuerte desventaja, bajo el trauma del excesivo endeudamiento externo motivado en los años precedentes por las también excesivas políticas deficitarias de los años setenta y los efectos del auge petrolero. En 1983 se inició un ajuste macroeconómico pronunciado sin acceso al crédito exterior, antes bien en plena crisis de recalendariación de una deuda externa que alcanzó a ser de cuatro veces el monto de la acumulada apenas 12 años antes, con servicio de intereses que llegó a constituir más de 25 por ciento de los ingresos totales de divisas en cuenta corriente (exportaciones más servicios). Las alzas y bajas posteriores de la economía llevaron a la necesidad de imponer un pacto de estabilización que empezó a dar resultados hacia fines de 1989, pero que terminó en un desequilibrio externo creciente, a pesar del superávit en el gasto corriente del sector público y de la tasa de inflación cada vez más baja.

Dicho desequilibrio fue consecuencia de la apertura a las importaciones demasiado rápida e intensa y de la creciente sobrevaluación del peso —ambos fenómenos resultantes de la adopción de una estrategia económica de corto plazo destinada a promover la idea de que la economía mexicana podía ingresar con relativa facilidad al Primer Mundo, es decir a una globalización para la cual no estaba preparada, y en gran parte mediante la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Por desgracia, la estrategia no tuvo éxito porque dependió de la posibilidad de financiar en forma indefinida el déficit creciente del comercio exterior con ingresos de capital a corto plazo, en gran parte especulativos, vulnerables a factores de riesgo no suficientemente aquilatados. Se apostó todo a este medio de “equilibrar” las corrientes comerciales, que al fin fracasó durante la crisis de fines de 1994, cuando las reservas monetarias netas se redujeron a cero. Se atendió además a fortalecer la inversión en algunas ramas industriales con posibilidades más o menos próximas de insertarse en la globalización en alianza con empresas transnacionales, y se desatendió casi totalmente el robustecimiento del mercado interno por las vías del apoyo a la pequeña y mediana empresa, las llamadas cadenas de producción, y el mejoramiento del salario real.

Desde principios de 1995 la economía mexicana, rescatada en lo financiero por el auxilio de la Tesorería norteamericana y el Fondo Monetario Internacional, pero dañada en sus entrañas por la aguda depreciación del peso y, en los sectores de la economía real, por el colapso de la producción manufacturera y la construcción, y agobiada además por el nuevo incremento del endeudamiento externo, no ha podido afrontar integralmente los desafíos que supone la globalización. La corrección del desequilibrio externo ha consistido en la reducción de las importaciones por el descenso del PIB, al lado de incrementos excepcionales de las exportaciones de la zona maquiladora y de algunos sectores dinámicos de la industria, en buena medida vinculados al descenso del salario real. Las limitaciones presupuestarias han obligado a dejar rezagarse el mejoramiento de la infraestructura y del capital humano —signos negativos para una inserción eficaz en las corrientes de la globalización. El empresariado mexicano de las grandes unidades, que jamás tuvo en lo general visión de largo plazo, sólo pudo responder asociándose con capital extranjero, en gran medida en relación con la perspectiva de aprobación del TLCAN.

Los acontecimientos económicos de 1995 y 1996 han colocado a la sociedad mexicana ante problemas sin precedente. Cuando ocurren derrumbes como el de 1995, la recuperación no debe limitarse a volver al punto de partida sino que requiere reparar y reponer todo lo dañado, no sólo lo físico y material, sino también lo institucional y lo humano, y además añadir a la capacidad productiva lo que se dejó de mantener y de construir en el periodo de descenso. En conse-

cuencia, más que nunca se requiere una estrategia de desarrollo económico y social que combine la recuperación con la constante evolución, en términos que hoy incorporen nuevas dimensiones tanto nacionales como internacionales, tanto sociales como ambientales. Prepararse para una participación efectiva a largo plazo en la globalización supone adoptar objetivos de carácter real a mediano y a largo plazos, no meras cifras agregadas derivadas de las cuentas nacionales —inversión, consumo, exportaciones, ahorro. Es preciso constituir señalamientos positivos para la inversión y la formación empresarial. El objetivo deberá comprender la creación de empleo productivo y remunerado que garantice la continuidad de la generación y multiplicación de los ingresos. El equilibrio futuro entre oferta y demanda de mano de obra para el empleo productivo deberá incorporar también una política de población de mayor cobertura y más eficaz en el cumplimiento de metas de reducción de la fecundidad, y, por otra parte, mayor esfuerzo educativo y de capacitación para los ya nacidos que cada año esperan poderse incorporar a la fuerza de trabajo.

#### LA POLÍTICA AMBIENTAL

En cuanto al ambiente, que ha estado en constante deterioro durante los últimos 20 años, México está en la necesidad técnica y moral de iniciar un vasto reacondo de recursos reales para evitar que continúe. Ello no sólo por las razones éticas —la repercusión en la salud de los habitantes— sino también por razones prácticas, entre ellas la defensa de las bases de recursos naturales, el ahorro en el uso de energéticos agotables y a la vez contaminantes, y las repercusiones que en las perspectivas del comercio exterior pueda tener, aun a corto plazo, el descuido de las condiciones ambientales, como ya se ha percibido en la aplicación del TLCAN y las diversas presiones que se han impuesto en materia ambiental desde el exterior.

Los programas ambientales no pueden alcanzar éxito sino a mediano y a largo plazos. El ambiente se deteriorará más antes de poder empezar a mejorar. La razón de ello se encuentra en muchos elementos: entre ellos, la insuficiente voluntad política frente a la urgencia de atender las carencias tradicionales y estructurales; la ignorancia, expresada lo mismo en la falta de investigación y evaluación que en la incuria de los organismos locales y de la población civil; la rigidez de las instituciones y de las actitudes culturales, y el costo todavía inconmensurable de las políticas ambientales básicas. En todo caso, la sola adición de recursos financieros para los programas ambientales no basta, pues la carencia principal estriba en los recursos humanos calificados para acciones de tipo proambiental, lo mismo

en las administraciones públicas que en el sector empresarial. Por reasignación de recursos reales se quiere decir precisamente la decisión de aportar nueva infraestructura y nueva y adicional formación de capital humano a las tareas que supone llevar a cabo una política ambiental a largo plazo, a fin de obtener de ella resultados visibles y útiles para el futuro desarrollo del país y no sólo para la conservación de la naturaleza y la protección de los recursos y el hábitat.

Se ha avanzado sin duda en los diagnósticos de la situación ambiental, así como en muchas de las investigaciones necesarias. Sin embargo, falta coordinación y priorización en funciones y en programas, tanto del sector público como en relación con el sector empresarial y la sociedad civil. La descentralización de la ejecución de la política ambiental se ha iniciado, mas falta fortalecer la capacidad de las autoridades locales para desempeñarla. El control de los desechos industriales y municipales debiera tener tanta prioridad como la protección de zonas naturales y de especies amenazadas.

#### HACIA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

La política ambiental es parte de un conjunto de políticas que puedan conducir, en un proceso que tomará tiempo, a una situación de desarrollo sustentable. El desarrollo sustentable supone el imprimir a las economías características de crecimiento general y sectorial, y uso de recursos básicos, que asuman modalidades que no pongan en peligro la capacidad de las generaciones futuras para darse mejores niveles de vida y bienestar, y de calidad de vida en general. Quiere ello decir que además de protegerse los recursos naturales, deberán implantarse procesos productivos que los economicen y que no sean contaminantes sino limpios (menos sucios), con las aportaciones tecnológicas, de información y de gestión empresarial que sean precisas. Para ello se requerirá una muy importante componente tecnológica y cultural. La tecnología no está fácilmente a la disposición de las naciones de menor nivel de desarrollo, ni es gratuita. La alternativa de crearla a gran escala con recursos humanos propios no ofrece una perspectiva tangible, y la situación internacional actual y previsible a corto plazo no autoriza ningún optimismo.

Sin embargo, uno de los aspectos fundamentales para el desarrollo sustentable es la transformación de la base energética de la producción y el consumo de las poblaciones humanas. Si el empleo de hidrocarburos ha sido contaminante, asociado como está a procesos físicos y químicos industriales que no se han podido disociar de la producción y el consumo, y si es previsible que los yacimientos de algunos de los recursos energéticos más utilizados pudieran agotarse en los próximos seis a 10 decenios —a diferente tasa en las distintas regio-

nes—, se impone la necesidad desde ahora de dirigir el ingenio tecnológico a la satisfacción de las necesidades humanas futuras con menores insumos de los energéticos de uso actual, y abrir más la atención hacia las alternativas energéticas menos contaminantes. Ello entraña no sólo planteamientos sin precedente sobre el devenir de las economías tanto industriales como semiindustrializadas, sino aun de las de base agropecuaria o de extracción de minerales. Da lugar a la necesidad de reinventar la economía mundial, de poner en marcha la reorganización económica, social y política a escala global —ni más ni menos.

En el plano internacional, no hay nada que garantice que las grandes potencias económicas actuales y las que vayan subiendo en la escala de indicadores de poderío económico se estén encaminando hacia estos nuevos objetivos. En consecuencia, la posición de cualquier país individual de menor capacidad económica se ve menguada muy considerablemente ante esta perspectiva —no podrá influir gran cosa en el resultado de lo que hagan las grandes potencias económicas, como tampoco podrá adoptar por su cuenta políticas y programas que influyan en su propio objetivo de alcanzar para sus habitantes, para sus generaciones futuras, un desarrollo sustentable.

Si se descarta lo ideal, cabe reflexionar sobre lo probable. En las circunstancias actuales, lo más probable es que en el ámbito global —es decir, en el de decisión del Grupo de los Siete y sus congéneres multilaterales— será bastante lento el avance hacia la transformación básica de la economía mundial y hacia la menor dependencia respecto a energéticos contaminantes y agotables. Ninguna economía podrá tomar caminos autónomos. Una economía débil, por ejemplo la de México, aun asociada más estrechamente a una relativamente fuerte, como la de Estados Unidos, no podrá rebasar ciertos límites, ni podrá reorganizarse a fondo utilizando las tecnologías que fueran aconsejables para mejorar radicalmente el medio ambiente y para asegurar un desarrollo sostenible. Añádase que los factores políticos, sociales y culturales suelen ejercer presión para que nada cambie radicalmente en los procesos de la economía.

Si bien la economía mexicana, a partir del excesivo endeudamiento externo del periodo 1971-1981 y la gestión macroeconómica desfavorable que lo indujo, ha dado un vuelco parcial en los últimos 15 a 20 años, no se ha logrado asegurar el mínimo de crecimiento que induzca aumentos constantes del empleo y del ingreso de los grupos mayoritarios. La economía mexicana se ha insertado crecientemente en la economía mundial, con base en la apertura comercial, en las inversiones extranjeras estimuladas por las negociaciones para lograr, mediante el TLC, una garantía mínima de mercado en Norteamérica, y en la política macroeconómica de “convergencia”, es decir, de reducción de la presión inflacionaria a los niveles y tasas prevalecientes en los países altamente

desarrollados. Pero no se han sentado las bases para una participación plena, a largo plazo, en la globalización.

No será solamente con tratados de comercio —por más útiles que sean— como se acelerará la inserción positiva en la globalización. Lo que en realidad obstaculiza un mayor éxito a corto y a mediano plazos en el proceso de inserción de México en la economía global no es la falta de crecimiento de ésta o de algunas de sus partes de mayor poder de compra, sino una serie de factores que, desde otra óptica, se denominan como “estructurales”. Es fácil identificarlos: reducidos niveles medios de educación y capacitación resultantes de rigideces e ineficacias de los sistemas educativos; exigua visión empresarial y capacidad financiera; un sistema agropecuario volcado a la aparente protección del habitante rural sin creación de incentivos técnicos y económicos que aumenten su productividad; un desarrollo paralelamente débil y viciado de la capacitación obrera; un sistema social y político que impide hacer previsiones a largo plazo en los ámbitos empresarial e individual; una notoria falta de conocimiento de los recursos naturales, de las posibilidades de la innovación tecnológica y de las vinculaciones del proceso educativo y de investigación con los sectores “productivos”; una deficiencia histórica e institucional en la capacidad de ahorro real, en todos los niveles; poco conocimiento generalizado del mundo externo y, por ende, de la perspectiva global. Los problemas estructurales no se pueden resolver exclusivamente vía las fuerzas del mercado, y repercuten de manera negativa, mientras no se resuelvan, como efecto último en la cadena productiva, en el poder de compra de la gran mayoría de la población.

Remediar estas deficiencias no es cuestión de programas de acción a corto plazo, sino de esfuerzos mucho más profundos, de largo aliento y en los cuales no se generen contradicciones de base entre las acciones a corto plazo y los objetivos a plazo largo. En ellos tendrán que intervenir muchos factores de índole social y cultural.

Uno de los elementos fundamentales será la política de población, que debiera tender sobre todo a la continua reducción de los índices de fecundidad. Pese a lo ya logrado en materia de política poblacional, México sigue siendo una nación con excesivo dinamismo demográfico, que, aunado a los bajos niveles educativos y de otros indicadores sociales, constituye un lastre para la orientación de los recursos reales hacia el desarrollo sustentable, aun con apego a la meta de mejorar gradualmente los niveles de vida de la población mayoritaria. Elevar la capacitación y la capacidad de la población mayoritaria requiere todo lo que ha sido desatendido decenio tras decenio, y sobre todo a partir de 1983; la acumulación de deficiencias probablemente rebasa ya lo razonable para un país que todavía no establece sus prioridades sociales o que tiene que aplazarlas de manera constante.

Si el desarrollo sustentable debe ir acompañado de equidad —queriendo decir por ello una menor desigualdad en el ingreso, mayor seguridad de empleo y en el acceso a los beneficios sociales, menor desventaja ante los actos administrativos del poder público y ante el comportamiento empresarial y mayores oportunidades y libertades para buscarlas—, México está bien lejos de esa meta. Ni siquiera se ha efectuado un comienzo, por supuesto radical en sus propósitos, de racionalizar el uso de la energía disponible o potencial, o de hacer frente a una futura escasez de agua y de descenso de la calidad de ésta. La economía mexicana continúa fincada en el empleo de energéticos contaminantes y agotables, en la pretensión de todos los sectores en emplearlos a mansalva. Prevalece la noción de que la actividad agropecuaria conspira contra la conservación de suelos, vegetación y fauna, como si fuera una actividad extractiva y no una de reproducción y renovación de recursos productivos. El agua sigue siendo considerada como un don gratuito de la naturaleza, cuando que su uso encierra un costo real y ambiental de proporciones gigantescas. La industria mexicana está, en lo general, muy distante de incorporar las llamadas tecnologías limpias. La administración pública del país carece de una estrategia adecuada para el control de los desechos urbanos, los industriales y los agropecuarios.

Como en tantos otros campos del quehacer en materia de desarrollo, no se parte de cero. Deben reconocerse muchos logros de los últimos 10 años, tanto en materia ambiental como en otras áreas. Las políticas ambientales se han definido mejor, el conocimiento ha aumentado, se tiene acceso a nuevas tecnologías, se cuenta con alguna medida de cooperación internacional y regional. Falta, sin embargo, que la sociedad otorgue mayor prioridad a esas políticas y que las sitúe a largo plazo en el marco de lo que podrá ser un proceso de desarrollo sustentable.

México no se ha sacudido aún de viejos lastres surgidos de su historia. Muchos programas de avance no responden a los simples requerimientos del mercado; necesitan una consideración proactiva por parte del Estado y una sociedad civil participativa. El desarrollo sustentable y equitativo no consiste en abordar la superficie de los problemas, sino en ir a fondo, entre ellos la temática ambiental, que es parte consustancial de esa nueva modalidad de desarrollo.

#### REFERENCIAS

- COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO  
1987 (Comisión Brundtland), *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza Editorial.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO  
1992 *Agenda 21: el Programa de Acción de Río*, Nueva York, Naciones Unidas.

- FERRER, A.  
1996 *Historia de la globalización: orígenes del orden económico internacional*, México/Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- GLENDER, A., y V. LICHTINGER (comps.)  
1994 *La diplomacia ambiental: México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/Fondo de Cultura Económica.
- KING, A., y B. SCHNEIDER  
1991 *La primera revolución global: informe del Consejo al Club de Roma*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL  
1996 *Programa de medio ambiente 1995-2000*, México, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- SACHS, I.  
1982 *Ecodesarrollo: desarrollo sin destrucción*, México, El Colegio de México.
- SCHMIDHEINY, S.  
1992 *Cambiando el rumbo*, Consejo Empresarial para el Desarrollo Sustentable, México, Fondo de Cultura Económica.
- SECCIÓN MEXICANA DEL CLUB DE ROMA  
1996-1997 *México en la globalización: condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo*, bajo la coordinación de V.L. Urquidi, México, Fondo de Cultura Económica.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL  
1994 *México: informe de la situación general en materia de equilibrio ecológico y protección del ambiente*, México, Instituto Nacional de Ecología.
- TOLBA, M.K., O.A. EL-KHOLY *et al.*  
1992 *The World Environment 1972-1992. Two Decades of Challenge*, Londres, Chapman & Hall/United Nations Environment Program.
- URQUIDI, V.L.  
1994 “Economía y medio ambiente”, en A. Glender y V. Lichtinger (comps.), *La diplomacia ambiental, op. cit.*, cap. II.  
1996 *El medio ambiente en México: diagnóstico, programas, perspectivas*, Culiacán, El Colegio de Sinaloa (Serie Cuadernos 21).  
1999 “Población, globalización económica y social” y “Nuevas reflexiones sobre el tema”, en R. Benítez y R. Jiménez (coords.), *Hacia la demografía del siglo XXI*, México, SOMEDE-IISUNAM, pp. 375-376 y 51-55.
- VON WEIZSÄCKER, E.U.  
1994 *Política de la tierra*, Madrid, Editorial Sistema.
- YÚÑEZ-NAUDE, A. (comp.)  
1994 *Medio ambiente: problemas y soluciones*, México, El Colegio de México.



## DESARROLLO SUSTENTABLE: ¿QUIMERA O PROCESO ALCANZABLE?

### I. BREVE ANTECEDENTE HISTÓRICO

Después del avance constante en la elevación general de los niveles de vida y bienestar de la población mundial a lo largo de la historia, sobre todo a partir de la revolución industrial de fines del siglo XVIII —un corto periodo de 200 años a la fecha—, en el actual fin de siglo tiende a cuestionarse el resultado de lo que la humanidad, en la práctica de la relación tecnología/recursos, ha logrado. Pese a los grandes adelantos, la exclusión y las desigualdades siguen predominando y en épocas recientes se han acentuado. La longevidad ha aumentado, pero la mortalidad infantil y de niños y niñas en edad escolar continúa destrozando recursos humanos potenciales. Mediante la técnica se extiende el dominio sobre los recursos naturales y se multiplica la productividad, y sin embargo la depredación de la naturaleza continúa, y además, se contaminan las aguas, los mares, los suelos, la atmósfera y el hábitat humano. Las sociedades, lejos de acercarse a un objetivo utópico y tranquilo, se aproximan a la orilla de un abismo de violencia y de descomposición social, aun de ingobernabilidad —como si dos grandes guerras mundiales e innumerables conflictos regionales y locales no hubieran bastado para dejar bien señalado que es indispensable hallar otro camino para la convivencia humana que no sea la violencia.

En el siglo XIX las fuentes energéticas empezaron a desplazarse del carbón al petróleo y en el XX este último surgió como el combustible de uso más extendido; surgieron asimismo otras fuentes, entre ellas la energía nuclear, la biomasa, la energía solar y la eólica. En los últimos 50 años, la ciencia médica redujo la morbilidad y alargó la esperanza de vida como nunca antes. Durante el siglo pasado, el comercio mundial de productos básicos se multiplicó: la agricultura se modernizó para obtener elevados rendimientos, haciendo que técnicamente se esfumara el espectro del hambre. La estructura de varios países importantes se transformó a favor de la industria de alta capitalización y productividad, y de constante innovación tecnológica.

La primera guerra mundial no fue una advertencia suficiente. En la posguerra de entonces, de revanchas y de juegos de poder, se quiso volver en lo

económico, financiero y monetario a las reglas del juego del siglo XIX. En lo social, tan se olvidó lo poco que se había logrado en algunos países europeos en materia de garantías de bienestar social y fortalecimiento del ingreso familiar básico que la Gran Depresión de los años treinta trajo mayor desempleo y desamparo a decenas de millones de obreros industriales y trabajadores de los servicios —caldo de cultivo para nuevas agresiones a la humanidad—. La segunda guerra mundial, de enorme incorporación de nuevas tecnologías, verdaderamente traumática, en sus daños al género humano, enseñó por lo menos que las consecuencias de la primera podían evitarse —una vez obtenida la victoria sobre el nazismo—. En la posguerra inmediata se crearon nuevas instituciones de cooperación internacional, notablemente el Sistema de las Naciones Unidas y el fortalecimiento de mecanismos de cooperación regional, en un régimen de voluntad política consensada. En muchos países se dio vida a nuevas instituciones para garantizar los mínimos de bienestar de sus poblaciones. La reconstrucción reemplazó a la revancha. Las colonias imperiales se independizaron. Los países del que pronto se llamaría el Tercer Mundo adquirieron plena conciencia de su situación y de su perspectiva: salir del subdesarrollo, por esfuerzo propio y con colaboración internacional.

## II. LA IDEA DEL DESARROLLO

En este último medio siglo ¿cómo se concibió el desarrollo? Ciertamente, se previó la necesidad de ampliar y mejorar los sistemas educativos, de reducir las barreras sociales, de aumentar la productividad en los sectores básicos, sobre todo en la agricultura, de utilizar nuevas técnicas en la industria, muchas de ellas surgidas de los esfuerzos bélicos, y de fomentar la industrialización y el empleo por acción del Estado. Ya en los años cincuenta y sesenta se comprendió, por ejemplo, en América Latina y en la India —con apoyo en innumerables escritos de miembros de las instituciones académicas y de funcionarios del Sistema de las Naciones Unidas— que el desarrollo, para cumplir en un plazo relativamente corto los múltiples objetivos económicos y sociales que se planteaban, no se lograría de manera automática y con resultados seguros. La sola desventaja tecnológica de los países en vía de desarrollo, la insuficiencia de sus ahorros y con frecuencia la debilidad de sus sectores de exportación y las fluctuaciones y deformaciones de los mercados a que estaban sujetos, sumado todo ello a sus estructuras económicas precarias, con población eminentemente rural y marginada de la modernidad, hacían prever crecientes dificultades y retrasos —mientras una parte menor de la población seguía exigiendo pronto resultados concretos.

En el ámbito internacional, y en el contexto de la guerra fría —el enfrentamiento de dos sistemas políticos y sociales, el capitalismo democrático, por un lado, y el socialismo real y totalitario, por otro—, los países en desarrollo, que crearon una coalición llamada el “Grupo de los 77”, plantearon una demanda acentuada de ampliación de las fuentes de financiamiento externo en condiciones más favorables. Se formularon las bases de sucesivos “decenios del desarrollo”, y se crearon nuevos organismos en el Sistema de las Naciones Unidas como la UNCTAD y la ONUDI, para corregir las desventajas comerciales, tecnológicas e industriales que aquejaban a los 77. Sin embargo, los países de gran industrialización y poder tecnológico y económico, denominados genéricamente los desarrollados, que habían establecido la OCDE y controlaban además las instituciones financieras internacionales, el FMI y el Banco Mundial, mantenían otras ideas sobre el futuro de la economía mundial, nacidas muchas de ellas en la época anterior a la segunda guerra mundial.

Su objetivo no era la planificación del desarrollo impulsada por el Estado, sino la liberación del comercio mundial, la eliminación de restricciones a los movimientos de capital y, en general, el establecimiento de condiciones en que la inversión, el crédito, el comercio, la tecnología, aun el desarrollo empresarial, se guiaran y rigieran por fuerzas del mercado —una abstracción que se oponía al poder representado por la fuerza del Estado en los regímenes llamados por Naciones Unidas “economías de planificación central” y aun en los países semiindustrializados con regular o aun fuerte intervención del Estado en la vida económica. El gran enfrentamiento histórico, que rebasó la economía y los intercambios, y buscó clientelas en los países en desarrollo, y que se sostuvo sobre todo en el terreno de la capacidad de destrucción por medios nucleares, terminó con el desmoronamiento del régimen soviético y la caída simbólica del Muro de Berlín, en una transición cuyas principales características concretas no se han definido todavía. Lo único claro por el momento es la base unipolar de la economía mundial y del poder militar.

Cuando se hablaba de desarrollo económico o de desarrollo a secas hace 40 a 50 años, no se consideraba el efecto a largo plazo del incremento más intenso de la población mundial que podía preverse en parte por descensos continuos de la mortalidad frente a tasas de natalidad constantes o en algunos casos todavía en ascenso, sobre todo en el Tercer Mundo. A principios de los años setenta, las Naciones Unidas, al convocar la primera Conferencia sobre Población (Bucarest, 1974) vieron casi derrotada su postura acerca de la necesidad de instaurar políticas de población tendientes a reducir la tasa de natalidad; se oponía, entre otros, el Grupo de los 77, encabezado por Argelia y Argentina. En los medios académicos e institucionales se había avanzado ya bastante en el estu-

dio de la naturaleza y las consecuencias del incremento de las poblaciones en relación con el desarrollo económico. Tardó mucho tiempo en producirse una conceptualización que entrelazara población y desarrollo, como una relación indisoluble tanto en sus aspectos negativos como en los positivos, así como en la repartición equitativa de los beneficios del desarrollo económico.

En esa época, tampoco se consideraban las consecuencias que en el medio ambiente ejercerían la industrialización, el transporte moderno, el incremento del comercio exterior y de la aglomeración urbana. Se daba por supuesto que la actividad económica, no obstante los desechos y partículas que emitía, no ponía en riesgo su continuación más allá de algunos umbrales. En las esferas científicas se empezaba a señalar límites que, si se rebasaban, serían peligrosos para la salud humana y para la conservación de los recursos naturales. Los economistas, en lo general, trataban los problemas ambientales —en muchos casos ya manifestados y reconocidos— simplemente como “factores no económicos” que no tenían lugar en sus modelos y planteamientos.<sup>1</sup>

### III. INICIOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Entre las advertencias anunciadas hacia mediados de los años sesenta figuraron principalmente las de destacados científicos en Europa y Estados Unidos, así como connotados escritores, cuyas observaciones y escritos comenzaron a crear conciencia en los medios de comunicación y en esferas del mundo político y de las Naciones Unidas.<sup>2</sup> Poco después se llevó a cabo, a instancias de algunos países europeos, Estados Unidos y Japón, la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972). Esta reunión intergubernamental contó además con un foro paralelo para la participación de las ONG y de representantes de las esferas académicas e institucionales. Las Naciones Unidas lograron apenas un éxito limitado, que se tradujo en la creación posterior del Programa de las Naciones sobre

<sup>1</sup> Como ejemplo de dos concepciones del desarrollo muy respetables pero carentes de atención al medio ambiente, he citado con frecuencia a Gunnar Myrdal (*Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, Nueva York, Vintage Books, 1971) y a Celso Furtado (*Breve introducción al desarrollo: un enfoque interdisciplinario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983). Existen, desde luego, muchas otras referencias. La evolución de estas ideas hacia el concepto de ecodesarrollo y finalmente el de desarrollo sustentable puede consultarse en el trabajo “Economía y medio ambiente”, que aporté a la obra compilada por Alberto Glender y Víctor Lichtinger, *La diplomacia ambiental*, México, Fondo de Cultura Económica/Secretaría de Relaciones Exteriores, 1994, cap. II, pp. 47-69.

<sup>2</sup> Véase mi trabajo citado en la nota 1.

el Medio Ambiente (PNUMA), con escasos 100 millones de dólares como aportación internacional. La oposición, o por lo menos un elevado escepticismo político, provino de los países del Grupo de los 77. Su epítome fue la declaración de un delegado brasileño de que se deseaba la contaminación porque significaba industrialización. Con esa posición y diversas salvaguardas nacidas de la ambigüedad de los discursos de varios jefes de gobierno de países de Asia y África, las políticas ambientales, sobre todo en los países en desarrollo, no podían encaminarse con brío y eficacia. Los países con economías de “planificación central” ni siquiera se dignaron asistir a esa conferencia. En el decenio 1974-1984, el PNUMA inició una valiosa labor de asesoría a los países en desarrollo interesados en llevar a cabo políticas ambientales, mientras los países desarrollados impulsaron las suyas propias principalmente por medio de legislación ambiental nacional y por la cooperación de la OCDE y, en su ámbito, de la Comunidad Económica Europea.

Para el mundo en su conjunto, los resultados no fueron muy perceptibles. Ya en 1972, el Club de Roma había llamado la atención acerca de los peligros del deterioro ambiental a nivel global en relación con la disponibilidad de recursos naturales y el incremento de la población mundial. Un primer informe,<sup>3</sup> de muy amplia difusión, fue seguido de varios otros sobre diversos temas conexos.<sup>4</sup> Muchas otras organizaciones privadas y académicas intensificaron a su vez sus estudios sobre la incidencia de los fenómenos de deterioro ambiental en la economía, e hicieron ver la necesidad de incorporar el tema ambiental a los programas de desarrollo económico y social. Las demandas sociales y políticas para la aplicación de políticas ambientales efectivas empezaron a multiplicarse. Pero a diez años de distancia de la creación del PNUMA (1984), se llegó a la conclusión de que no se había avanzado lo suficiente. De esa consideración surgió la idea de establecer, el propio año de 1984, una Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo, integrada por personalidades de 24 nacionalidades distintas, apoyadas en un secretariado especial de las Naciones Unidas. Tras tres años de trabajos y de consultas en todas las regiones del mundo, se dio a conocer en 1987 el informe titulado *Nuestro futuro común*,<sup>5</sup> conocido como el Informe Brundtland.

<sup>3</sup> Donella y Dennis Meadows *et al.*, *Los límites del crecimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

<sup>4</sup> En 1990 se publicó *La primera revolución global*, de Alexander King y Bertrand Schneider, México, Fondo de Cultura Económica. En 1992, dos de los autores de *Los límites del crecimiento* publicaron un “veinte años después”, *Más allá de los límites*, en que reiteraron la problemática ya prevista, casi no tocada por las acciones públicas e internacionales, haciendo ver que se habían perdido, precisamente, veinte años.

<sup>5</sup> *Nuestro futuro común*, Naciones Unidas, informe de la Comisión del Medio Ambiente y el Desarrollo, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

## IV. EL DESARROLLO SUSTENTABLE

El Informe Brundtland constituyó la base intelectual de la convocatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992). En él se recomendó que se adoptara el concepto de *desarrollo sustentable* para orientar las políticas de desarrollo mundial, igual para los países desarrollados que para las naciones en vía de desarrollo, teniendo en cuenta el bienestar de las generaciones futuras y su necesidad de acceso a los recursos naturales del planeta en forma equitativa y con la debida protección ambiental. Se planteaba así un vínculo creciente y complejo entre desarrollo y medio ambiente, a la luz de la experiencia de los anteriores dos decenios (Estocolmo+25) y de las previsiones del continuo deterioro ambiental en los ámbitos global, nacional, regional y local, producto de la forma en que se seguía entonces emprendiendo el desarrollo económico y social, y aun el “crecimiento económico” en su acepción más limitada que había caracterizado los años inmediatos a las grandes crisis de la deuda externa y del suministro de energéticos de los años ochenta.

Entre los principales temas abordados por la Comisión Brundtland figuró el del empleo de los energéticos de origen fósil —carbón, petróleo, gas— que ha caracterizado el desarrollo mundial en los últimos 200 años, sobre todo en los recientes 50. La combustión a base de carbón y de derivados del petróleo, y en menor medida el empleo de gas natural, por sus emisiones de carbono y otros gases, explican, conforme a datos fehacientes, la creciente concentración neta de carbono en la atmósfera, no compensada por su absorción natural en los bosques y en superficies oceánicas. Es decir, el empleo de tales energéticos, empezando por el petróleo crudo (siendo este último susceptible de agotamiento previsible y de mayor costo a largo plazo), explica el efecto invernadero, o sea el calentamiento gradual de la atmósfera, con su consecuencia en el aumento del nivel de los océanos. Por ello, deberán seguirse políticas, y tomarse medidas, encaminadas a reducir el consumo energético por unidad de PIB (eficiencia energética) y a sustituir los combustibles más contaminantes por otros de menor efecto en emisión de carbono, a fin de controlar y aún evitar el cambio climático; a la vez, deberán intensificarse los programas y medidas para evitar la deforestación y la depredación de la vegetación del planeta a fin de contribuir a la capacidad de absorción de carbono. Son dos caras de la misma moneda. En Río de Janeiro, en 1992, se suscribió la Convención Marco sobre el Cambio Climático, y fue seguida de conferencias intergubernamentales que por el momento han culminado en el Protocolo de Kyoto (1997), todavía sin mayor consecuencia.

La Conferencia de Río de 1992, debidamente preparada a lo largo de tres años, convocó a más de 150 jefes de Estado o de gobierno a suscribir la Convención sobre Cambio Climático y otra para la Protección de la Biodiversidad, así como otros dos convenios sobre Protección de los Bosques y sobre Desertificación. Se aprobó además una *Agenda* (o Programa) 21, que contiene recomendaciones sobre política ambiental y desarrollo sustentable, en los ámbitos global, regional, nacional y local, y que considera una diversidad de instrumentos, incluso los incentivos económicos, para lograr esos objetivos.

## V. LOS ACONTECIMIENTOS POST RÍO

Estamos casi en el momento Río+6, después de una primera evaluación Río+5 efectuada en las Naciones Unidas en junio de 1997. La situación actual puede caracterizarse como de incumplimiento generalizado de las recomendaciones de la *Agenda* 21, y de avances muy cautelosos, o aun retrocesos, en la aplicación de las convenciones suscritas y ratificadas durante 1992-1997. Lo único que se reconoce como un éxito considerable ha sido el cumplimiento del Protocolo de Montreal de 1987, promovido por el PNUMA, acerca de la prohibición, comercio y uso de los clorofluorocarburos (CFC) que adelgazan, conforme a investigaciones científicas idóneas, la capa de ozono que protege la atmósfera de nuestro planeta de los rayos ultravioleta. En pocos años se ha incrementado en gran medida la adhesión efectiva a dicho protocolo y se han cumplido en gran medida sus objetivos, entre ellos el de la sustitución de los CFC por otros gases en las industrias electrónica, de aparatos de aire acondicionado, de productos con aerosol y otras.

No obstante, puede afirmarse que ningún país de los que firmaron la Declaración de Río de 1992 ha emprendido una política de desarrollo sustentable en los términos previstos en el Informe Brundland. En cambio, un número limitado de países, entre ellos casi todos los que componen la OCDE (los de Europa occidental, Estados Unidos, Japón —pero en menor grado los de la cuenca del Mediterráneo, Australia, Corea del Sur o México), han puesto en práctica políticas de control ambiental centradas en la reducción de las emisiones de desechos industriales y de desperdicios municipales, en especial por lo que hace a prevención de la contaminación atmosférica, de las aguas dulces y marinas, los suelos y los mantos freáticos. Se han construido confinamientos especiales para los desechos peligrosos y tóxicos. Se han instituido reciclajes, y se ha promovido la llamada “tecnología limpia” que supone cambios en los procesos técnicos. Todo ello acompañado de políticas de comunicación, educativas, de capacita-

ción y de concientización, con ayuda de las organizaciones no gubernamentales. Pero se ha adelantado poco, en su conjunto, en la sustitución de los energéticos más contaminantes y en la reducción de la dependencia de los sectores del transporte respecto al empleo de derivados del petróleo. La reciente conferencia de Kyoto sobre el cambio climático puso en evidencia la resistencia de muchos países que son grandes emisores de carbono —lo mismo Estados Unidos, Canadá y Australia que China— a comprometerse con reducciones efectivas de sus emisiones de carbono. Por otro lado, la necesidad de reducir la contaminación de las fuentes hídricas no ha sido abordada a nivel internacional, a la vez que se prevén condiciones de escasez futura de agua en diversas regiones del planeta.

La falta de políticas ambientales integradas, que ocupen una posición prioritaria en los programas de los gobiernos y de la sociedad en general, se debe a que la dimensión ambiental no ha sido incorporada a la noción del desarrollo sino muy parcialmente, más bien en respuesta a demandas sociales muy concretas. Por una parte, la rigidez institucional y burocrática se registra en todos los países. Por otra, prevalece en muchas partes la idea de que los sectores empresariales principales, en una perspectiva de aperturas y competitividad, sabrán en su momento —como de hecho ya ocurre con las empresas transnacionales y otras de gran dimensión— tomar las medidas necesarias, a nivel de empresa, para proteger el ambiente, cumpliendo con las normas o aun excediéndose en ello. Este marco de competitividad entre grandes empresas deja fuera, sin embargo, a las empresas medianas y pequeñas, que son la mayoría aun en los países industrializados y en particular en los países en vía de desarrollo. Estas empresas no cuentan con la información, los recursos financieros y la capacidad de gestión necesarios para hacer las inversiones que permitan cumplir las normas ambientales y no exceder umbrales peligrosos, así sea en Estados Unidos, en China o en México. Es un tema que de más en más surge en los foros internacionales y nacionales. En tanto las grandes empresas reconocen ya que la inversión proambiental es redituable, a las demás sería necesario ofrecerles programas de apoyo en todos los órdenes —aun bajo la lógica de la apertura de mercados y de la competitividad— ya sea para prevenir el deterioro ambiental o para, a la vez, asegurar su evolución y permanencia como fuentes de empleo y de complementación de las grandes producciones industriales y de servicios.

Si el desarrollo sustentable, definido en su sentido más general previsto en el Informe Brundtland, no ha sido emprendido por ningún país, cabría preguntar si las políticas ambientales nacionales, regionales e internacionales, promovidas por diversos organismos internacionales y por los gobiernos na-

cionales, son suficientes para encaminar a las sociedades hacia el desarrollo sustentable. La respuesta a esta pregunta está enmarcada en la incertidumbre acerca de lo que hoy se entiende por desarrollo, sea sustentable o no; es decir, en las distintas instancias se acentúa la idea del crecimiento, registrada en lo general por algún índice de cambio en el valor de los grandes agregados —el PIB, por ejemplo—, mas no se cuantifican los daños simultáneos que el crecimiento impone a los recursos naturales, a la salud humana y al hábitat. Se ha impuesto la necesidad, que se extiende con alguna lentitud, de elaborar, además de las cuentas nacionales (los agregados económicos), las cuentas ambientales (la pérdida o destrucción de activos naturales, sean materiales o humanos). Lo que en algunos casos pueda parecer un incremento del PIB, puede en realidad quedar contrarrestado por una pérdida de capital real en la naturaleza o en el capital humano. Mientras no se integren las cuentas ambientales, y se hagan los análisis correspondientes a niveles concretos y no solamente más generales, poco se podrá suponer respecto a avances hacia un proceso de desarrollo sustentable.

## VI. CONCLUSIONES; GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO SUSTENTABLE

La conclusión provisional a que se puede llegar es que, en general, la idea del desarrollo sustentable no ha penetrado en las sociedades ni en los gobiernos al grado de que sea una base firme de formulación de políticas de desarrollo, donde éstas lleguen a considerarse necesarias. Suelen prevalecer los objetivos a corto plazo. En particular, no se han identificado adecuadamente las rigideces estructurales, las resistencias de todo orden —por lo menos en los sectores críticos— que se enfrentan al cambio, la mayoría de ellas difíciles de cambiar con rapidez. Existe un gran vacío entre las formulaciones teóricas del desarrollo sustentable y la práctica política, económica y social. Existe, además, una excesiva conformidad con la idea —también teórica— de que en el marco de mercados libres y competitivos, nacionales o internacionales, se generan las condiciones que permitirán abordar, por simple interés propio de los sectores empresariales, con cierto grado de automatidad, las políticas ambientales y otras —por ejemplo, respecto a energéticos y agua— que ayudarán a detener el deterioro ambiental. No se ha avanzado en construir los cimientos que, con el concurso de sociedades participativas, conduzcan con el tiempo a aceptar los procesos de desarrollo sustentable que a largo plazo pudieran evitar las grandes amenazas sociales y ambientales que se ciernen sobre la humanidad, y que permitirían asegurar a

las generaciones futuras, en condiciones equitativas, el acceso a niveles de vida y bienestar aceptables.

Una de las condiciones implícitas —y aun explícitas en los documentos de Río de Janeiro— es que no basta que un país, una sociedad se propongan por sí solos encaminarse al desarrollo sustentable. Se necesita que la idea sea aceptada por todos los principales países que en la esfera económica ejerzan gran influencia en el sistema mundial: sean industriales, agrícolas o petroleros, y se requiere que la cooperación internacional, hoy tan menguada, se oriente hacia esa finalidad y reconozca, además, las desigualdades preexistentes y la capacidad diferencial para salir del atraso, para llevar a la práctica políticas ambientales efectivas y para asumir las responsabilidades del desarrollo sustentable en todos los terrenos. Por lo mismo, dentro de cada nación será necesario que el desarrollo sustentable sea un objetivo colectivo, no limitado a algunas regiones críticas. De nada sirve que una región aborde el desarrollo sustentable mientras otra vecina o conectada con ella no lo haga. El enfoque tendrá que ser integral y sistémico.

En tanto prevalezcan los intereses más inmediatos de los principales países industriales del mundo y mientras las naciones excluidas por ahora de ejercer influencia en las demás no puedan llegar a tener mayor capacidad de acción, o se limiten a formular posiciones defensivas, el desarrollo sustentable puede no pasar de ser una elegante quimera. Mas, ¿cuál otro camino le queda a la humanidad?

La globalización, fenómeno que se ha intensificado en los decenios recientes y que alcanza en particular a las comunicaciones y a la transmisión del conocimiento, es un proceso que difícilmente se detendrá. En la globalización, por la prevalencia del paradigma del mercado abierto y competitivo, tenderán a beneficiarse los países con economías más fuertes y con mayor dominio de la innovación tecnológica, o los agrupamientos de países que compartan objetivos comunes a futuro en estas materias. Muchos países, si no la mayoría, no están todavía en condiciones de aprovechar las posibles ventajas de la globalización, ni siquiera de evitar sus efectos desfavorables. Para cualquier sociedad que haya llegado tarde a este gran parteaguas histórico, el esfuerzo de definición de objetivos a largo plazo y de construcción de capacidad de lograrlos vía la educación, las estrategias económicas y sociales y la creación de condiciones de convivencia política democrática tendrá que ser mucho mayor que cualquiera hecho con anterioridad. Si en ese esfuerzo se incorpora la compleja noción del desarrollo sustentable, con sus beneficios de equidad social, se podrá asegurar un resultado más valioso para las poblaciones que si se sigue haciendo más de lo mismo o apenas atendiendo las exigencias de corto plazo. Globalización y de-

sarrollo sustentable tienden cada día más a constituir un marco en que tendrá que considerarse la interacción de todos los elementos. Ni quimera, ni resultado en la palma de la mano, sino algo tal vez intermedio que tendrá que trabajarse con el mayor ahínco.

Como reflexión final, cabe insistir en que la política ambiental y la de desarrollo sustentable no constituyen un costo sino un beneficio. Ello permite aventurar la idea, además, de que si no puede esperarse que todos los países emprendan el proceso de desarrollo sustentable al mismo tiempo y con la misma intensidad, de todos modos una nación no incurrirá en error si se adelanta a las demás, ya que con ello acercará las metas de bienestar que su propia población desee y quiera merecer, y podrá además servir de ejemplo a las otras.



LA POBLACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO,  
SOCIAL Y SUSTENTABLE



## EL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO LATINOAMERICANO\*

1. El propósito de este trabajo es explorar algunas relaciones entre el crecimiento demográfico y el desarrollo económico a la luz de factores condicionantes como los que se presentan o pueden presentarse en América Latina. Para ello se hará uso de algunos datos históricos, aunque la atención tendrá que fijarse, más que nada, en los cambios estructurales recientes y en su proyección.

2. La población de América Latina parece haber descendido en términos absolutos durante los siglos XVI y XVII y haber crecido con mucha lentitud hasta fines del siglo XIX.<sup>1</sup> Se estima que todavía durante la segunda mitad de este siglo aumentó apenas a razón de 1.3% al año, tasa muy inferior a la de América del Norte (2.3%), pero ya muy superior a la del resto del mundo (0.6%). Sin embargo, en el decenio 1920-1930, la población latinoamericana se elevó a una tasa anual de 1.8%, frente a 1.4% en América del Norte y 1.0% en el resto del mundo.<sup>2</sup> Desde entonces, la expansión demográfica de América Latina ha sido cada vez más rápida y superior a la de cualquier otra región, y su proyección en los próximos 35 años, conforme a la hipótesis media en los cálculos de las Naciones Unidas, hace suponer que acusará una tasa no inferior a 2.7% anual, comparada con 1.0-1.2% en América del Norte, mientras que en el resto del mundo tenderá a 2.0%.<sup>3</sup> Según las últimas estimaciones dadas a conocer por la Comisión Económica para América Latina, en que se tienen en cuenta ajustes recientes a las cifras de varios países con base en trabajos efectuados por el Centro Latinoamericano de Demografía, la tasa de incremento anual a partir

\* Trabajo presentado al Congreso Mundial de Población, auspiciado por las Naciones Unidas y la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, Belgrado, Yugoslavia, septiembre de 1965. Documento N. 118 (A.9/I/S/118). *Demografía y Economía*, vol. I, núm. 1.

<sup>1</sup> Kingsley, Davis, "La situación de América Latina en la historia demográfica mundial", *América Latina* (Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales, Río de Janeiro), año 7, núm. 2, abril-junio de 1964, pp. 17-19. El autor descansa a su vez en estudios de S.F. Cook, W. Borah, L.B. Simpson, G. Kubler, J.J. Parsons, J.H. Rowe, G.W. Roberts, J. Janer y A.M. Carr-Saunders, citados en su artículo.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>3</sup> *Idem.*

de 1960 es ya de 2.8% anual, y se proyecta a razón de 2.9% hasta 1980, cuando la población total alcanzará 363.6 millones, contra 205.9 en 1960.<sup>4</sup>

3. La población latinoamericana presenta, en consecuencia, tendencias de aumento sumamente pronunciadas que no tienen precedente en la historia ni paralelo actual en ninguna otra región del mundo. Dichas tendencias son el resultado del descenso rápido de la mortalidad, mientras las tasas de fecundidad, que son elevadas, no han disminuido de manera apreciable. Las proyecciones suponen un descenso apenas moderado de éstas y la continuación de la incidencia declinante de la mortalidad.<sup>5</sup> Ambos factores contribuirán, además, a que la proporción de la población joven (inferior a 15 años) continúe elevándose y a que, por consiguiente, la relación entre la población no activa y la activa aumente. En los últimos 30 años se han reducido considerablemente en América Latina las proporciones de población rural y de población dedicada a actividades agropecuarias, y puede preverse que semejante tendencia continúe manifestándose, dadas las características del desarrollo económico moderno, sobre todo el proceso de industrialización.

4. La perspectiva demográfica de América Latina plantea problemas económicos y sociales sobre cuya magnitud y naturaleza los propios países latinoamericanos carecen de experiencia. La de otros países, en condiciones técnicas, culturales e institucionales diferentes, o que se encuentran en distinta etapa de desarrollo, tal vez tenga utilidad apenas limitada. No obstante, se pueden identificar determinadas consecuencias de una evolución demográfica rápida que son comunes a la mayoría de los países subdesarrollados y que lógicamente se ponen de manifiesto en cuanto se considera la posibilidad de acelerar el desarrollo económico.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, *Boletín Estadístico de América Latina* (Santiago de Chile, marzo de 1964), vol. 1, núm. 1. Cuadros 1 y 3. Respecto a 1960, el total estimado por la CEPAL coincide con el que da Kingsley Davis (véase nota 1), pero la proyección a 1980 excede en 15 millones (4.3%) a la de las Naciones Unidas citada por Davis. La CEPAL hace también ajustes retrospectivos y calcula menos población absoluta entre 1925 y 1960 (diferencia de 5% en 1930).

<sup>5</sup> Las poblaciones proyectadas de Argentina, Bolivia, Cuba, Chile y Uruguay —que en 1960 representaban 20.3% de la total— acusan tendencias de crecimiento menos rápido, sea por descenso de la tasa de natalidad o por disminución menos intensa de la mortalidad en el periodo considerado. Véase, además de la fuente citada en la nota 4, la comparación por grupos de países hecha por Alfred Sauvy, “La population des pays d’Amérique Latine; vue générale sur leur état et leur croissance”, *Population* (Institut National d’Études Démographiques, París), año 18, núm. 1, enero-marzo de 1963, pp. 49-64. Véase también el trabajo de Davis antes citado. El estudio de Sauvy se basa en parte en cálculos que han sido modificados posteriormente por la CEPAL. Según las nuevas proyecciones de ésta (*loc. cit.*), la población de esos cinco países crecerá entre 1960 y 1980 a 1.9% anual mientras que la de los 15 países restantes aumentará a la extraordinaria tasa anual de 3.1%.

<sup>6</sup> Véase Ansley J. Coale y Edgar M. Hoover, *Population Growth and Economic Development*

5. En primer lugar, se acepta generalmente que el tipo de crecimiento demográfico por el que atraviesa América Latina supone la necesidad de hacer mayor esfuerzo de inversión para dotar a la población ocupada del acervo de capital por persona necesario para los incrementos tradicionales de la producción por habitante. Si, además, se pretendiera elevar ésta con mayor rapidez, el esfuerzo de capitalización tendría que ser considerablemente mayor, pues se requeriría aumentar el capital por persona ocupada. En segundo lugar, la aceleración del incremento demográfico eleva durante un periodo largo la proporción de población joven no apta para el trabajo y obliga a la comunidad a destinar mayor proporción de sus recursos a inversiones cuya productividad no es directa o tiene efectos retardados (educación, salud y bienestar, mejoramiento urbano, vivienda) y a proveer servicios corrientes gubernamentales y privados que reducen la capacidad para efectuar nuevas inversiones. En tercer término, se acentúa la gravedad de los problemas estructurales que caracterizan a una economía subdesarrollada, en especial la sobrepoblación rural en áreas de muy baja capacidad técnica, y se intensifican las migraciones de zonas rurales a urbanas, las cuales redundan en subocupación urbana. En cuarto lugar, como consecuencia de lo anterior, surge la necesidad de incrementar la tasa de industrialización a fin de absorber la migración interna, el incremento natural de la población urbana y la reserva de población subocupada. O sea que en un país subdesarrollado el mayor incremento demográfico resultante de las altas tasas de fecundidad y las decrecientes tasas de mortalidad hace mucho más difícil la realización de un programa de desarrollo cuyos objetivos sean elevar con rapidez el nivel de vida.

6. En el caso de América Latina, la experiencia histórica ha sido muy distinta a la actual. Durante la segunda mitad del siglo XIX la economía de la mayoría de los países latinoamericanos creció bajo el influjo de la demanda de productos básicos ejercida por Europa y Norteamérica. Mientras dicha demanda externa creció con rapidez y se pudo hacer frente a ella sin grandes alteraciones de la estructura interna de los países, casi siempre con ayuda de capital extranjero y aun de población inmigrada, no se hicieron sentir factores que pusieran en evidencia las tendencias demográficas o que modificaran éstas de manera significativa. La población crecía, como ya se dijo, lentamente y la economía se desarrollaba gracias a

*in Low-Income Countries: A Case Study of India's Prospects* (Princeton University Press, 1958). (Hay versión al español, *Crecimiento de la población y desarrollo económico*, editada por Limusa-Wiley, S.A. México, 1965). En este notable estudio se demuestra que aun en dos economías considerablemente distintas, como son las de la India y México, las consecuencias de una modificación de la tasa de fecundidad son bastante semejantes. Son de interés igualmente las respuestas de diversos gobiernos de países subdesarrollados a un cuestionario de las Naciones Unidas sobre la acción recíproca del desarrollo económico y los cambios demográficos (Consejo Económico y Social, Doc. E/3895, 18 de mayo de 1964, cap. III-A).

determinados sectores favorecidos por la demanda externa, frecuentemente desvinculados del resto de la economía. Ni las demandas sociales ni el nivel cultural exigían destinar mayor proporción de recursos a las inversiones menos productivas, y el escaso desarrollo industrial y de los servicios significaba que había poco incentivo natural para las migraciones de las zonas rurales a las urbanas. Aunque con fluctuaciones cíclicas de consideración, en las que cada vez se advertían más los desajustes estructurales (por ejemplo, en Brasil, en Argentina, en México), el ingreso por habitante probablemente se elevó a largo plazo, por lo menos en los principales países, aunque a tasa bastante moderada. En Brasil, en Argentina y en México puede haber alcanzado un promedio cercano a 1.0-1.5% al año hasta aproximadamente la primera guerra mundial.<sup>7</sup>

7. Este cuadro empezó a variar de manera perceptible después de 1920. Al mismo tiempo que se producía un crecimiento demográfico más rápido, los cambios ocurridos en la estructura de la demanda internacional comenzaron a afectar desfavorablemente a muchos productos básicos latinoamericanos. La crisis del comercio mundial de los años treinta, el descenso de la relación de precios del intercambio después de la segunda guerra mundial y los grandes desajustes de oferta y demanda del periodo más reciente han obligado a América Latina, en lo general, a tratar de modificar sustancialmente su estructura productiva y a reorientar la aplicación de sus recursos hacia el mercado interno, en lugar de hacia el exterior. En este proceso ha desempeñado un papel singular la industrialización, a un costo tal vez grande, pero inevitable, y gracias a ello se ha absorbido una parte del incremento demográfico, se han introducido nuevas técnicas y se han creado bases más amplias para la integración económica nacional y regional. Por otro lado, el proceso de urbanización ha contribuido a generalizar los servicios educativos, que es un aspecto positivo de la migración interna.

8. Al mismo tiempo que se ha tenido que hacer el enorme esfuerzo moderno de industrialización, en condiciones adversas y con escasa colaboración del capital extranjero, los países latinoamericanos han tenido que atender en forma proporcionalmente mayor las demandas de servicios sociales, educativos, de vivienda y de mejoramiento urbano que requiere la sociedad contemporánea. En este aspecto la fuerte migración del campo a las ciudades no ha hecho sino intensificar los requisitos de capital, con el resultado de que no se ha hecho frente a las necesidades corrientes, en algunos casos aun se ha perdido terreno relativo y escasamente se satisfacen los niveles cualitativos que sería de desear.

<sup>7</sup> Con base en Celso Furtado, *Formación económica del Brasil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, pp. 156-157 y 240-241; Aldo Ferrer, *La economía argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963, p. 144; y, respecto a México, datos del Seminario de Historia Moderna de México de El Colegio de México.

9. Mientras el aumento de la población fue lento, los cambios estructurales implícitos en el desarrollo económico fueron menos urgentes, y podría sostenerse que los mecanismos del mercado, a través de los precios relativos, tanto de productos como de factores, ayudaban a producir desplazamientos suficientes, aunque no del todo eficientes. La agricultura mejoraba y se abrían comunicaciones, y un lento proceso de industrialización, limitado a algunos bienes de consumo, permitía elevar la productividad y encontrar nuevos usos a la técnica y al capital, a la vez que absorbía mano de obra. Pero en cuanto el crecimiento demográfico se volvió rápido, los mecanismos del mercado y los movimientos relativos de los precios dejaron de ser eficaces para inducir las transformaciones estructurales necesarias, y así se explica que grandes sectores rurales y no pocos sectores urbanos industriales se hayan descapitalizado o no hayan podido absorber con la rapidez necesaria capital y técnica que eleven su productividad.

10. La característica actual de América Latina es la subsistencia paralela de sectores de muy alta productividad y sectores de escasa productividad. En la transición de éstos a aquéllos se tropieza con obstáculos institucionales y sociales no fácilmente superables. Por ejemplo, en épocas anteriores podía sostenerse que era menos urgente la reforma agraria debido a que podían elevarse los rendimientos por hectárea en las tierras de cultivo de alta productividad inmediata o potencial, ya fuera en unidades grandes o en las pequeñas; pero en la actualidad, con el incremento demográfico, se ha extendido de tal manera la agricultura de subsistencia, frecuentemente en áreas marginales de escaso potencial productivo, que no son concebibles la transformación de la agricultura y el incremento del nivel de vida rural sin la realización de reformas sustanciales al sistema de tenencia de la tierra, a la organización de la producción agrícola, al sistema de comercialización, a la educación rural, etc. Todos éstos son fenómenos sociales institucionales que no se modifican por el simple funcionamiento de los mecanismos del mercado.

11. Del mismo modo, el desarrollo industrial no responde ya, como antes, a la sola conveniencia de producir artículos en los cuales se posean obvias ventajas de localización, o en que el menor costo de la mano de obra haga posible competir directamente con productos importados similares. La industrialización latinoamericana de la actualidad, impuesta en gran parte por las dificultades de balanza de pagos derivadas de las crisis de los mercados externos y de las consecuencias de los patrones modernos de consumo, supone medidas proteccionistas y estímulos directos, incluso la construcción de empresas industriales del Estado, todo lo cual relega a segundo plano el funcionamiento de los mecanismos del mercado y el criterio de rentabilidad privada. Hasta hace 20 o 30 años, el incremento demográfico no constituyó un factor que pesara mucho en

la política de industrialización; pero el rápido incremento de la población ha dado a la industrialización un nuevo argumento en que apoyarse, que es el de la necesidad de absorber en ocupación más productiva, aun a un costo social elevado, la expansión de la población en edad de trabajar.

12. Si se piensa en el proceso de educación y de mejoramiento cultural, es evidente que en épocas pasadas, aun con escasos esfuerzos por parte del Estado, los servicios educativos se ampliaban y con ellos se elevaba la capacidad técnica media de la población. La falta de interacción entre las zonas rurales y las urbanas y la escasa industrialización ocultaban, es cierto, las fuertes discrepancias entre la educación urbana y la rural, pero evitaban al menos una presión excesiva sobre los programas educativos. El panorama actual y en perspectiva es radicalmente distinto: la presión para ampliar los servicios educativos, empujada por el rápido descenso de la mortalidad ocurrido en los últimos 15 a 20 años, ha puesto en evidencia lo inadecuados que son dichos servicios, cuantitativa y cualitativamente, y la casi total carencia de los mismos en las zonas rurales. La industrialización exige mano de obra mejor calificada y personal técnico de alta capacidad. El empuje demográfico actual ha acentuado las dificultades en materia educativa y hace prever que se necesitarán reformas tan radicales como lo son en el campo agrícola las reformas al sistema de tenencia de la tierra.

13. Otro ejemplo lo dan las necesidades de vivienda. Mientras el crecimiento demográfico fue lento y la migración a las ciudades no muy significativa, y en consecuencia la falta de vivienda no se hizo muy patente en su cantidad o en su calidad, el mecanismo normal del sistema de precios respondía aproximadamente a las necesidades. Una gran parte de la vivienda, la rural, estaba en todo caso fuera de ese mecanismo, y la urbana se construía en respuesta a los incentivos ordinarios. Con la mayor tasa de incremento demográfico y el aumento consiguiente de la tasa de formación de familias y del número de personas por familia, todo ello acompañado de números acrecentados de migrantes de bajo poder de compra a las ciudades, el mecanismo de los precios resultó insuficiente para hacer surgir la construcción necesaria de vivienda. No sólo eso, sino que en grandes sectores ha habido deterioro por los fenómenos especiales originados en el cambio de estructura interna de las ciudades y, durante ciertos periodos, en la inflación acompañada de alquileres congelados. En forma creciente, la satisfacción de las necesidades de vivienda en América Latina se ha dejado en manos del sector oficial, o implica por lo menos considerables subsidios al sector privado. Se reconoce que a pesar de los mayores programas de construcción de vivienda en los últimos años, no se ha podido reducir el déficit acumulado en los centros urbanos y apenas se puede hacer frente al incremento de las necesidades normales. Así, la fuerte tasa de expansión demográfica, que

en muchas ciudades de América Latina llega a 5 y 7% anual, está planteando la necesidad de importantes reformas institucionales y técnicas en ese campo.

14. Generalmente se aducen argumentos en favor de la programación o planeación del desarrollo de América Latina en función de la necesidad de hacer un uso más eficaz de los recursos, estimular la ampliación y la tecnificación de actividades que permitan reducir, a través de la sustitución de importaciones, la dependencia tradicional respecto al comercio exterior, y atender necesidades sociales básicas que la economía de mercado normalmente no satisfaría. Por otro lado, las reformas institucionales y sociales, como la agraria y la educativa, suelen fundamentarse en consideraciones de justicia social y, en parte, en la perspectiva de obtener de ellas resultados económicos a largo plazo. La expansión demográfica, de la que apenas comienza a haber plena conciencia, no ha constituido hasta ahora un factor determinante y justificativo de dichas transformaciones. Es indudable, sin embargo, que a menos de que puedan alterarse apreciablemente las tendencias demográficas, éstas propenderán a pasar a primer plano y a exigir la búsqueda de soluciones con mayor intensidad.

15. Volviendo ahora al punto de partida, o sea a la relación entre el crecimiento demográfico y el esfuerzo de inversión necesario, puede adelantarse que todas las consideraciones anteriores dan mayor relieve a la necesidad de, por un lado, incrementar la capacidad de ahorro interno y de inversión de América Latina y, por otro, procurar la mayor economía posible en el uso del capital y un mayor empleo relativo de mano de obra por unidad de capital. La inversión bruta fija en América Latina no excede todavía de 15-16% del producto bruto interno, el coeficiente medio producto/capital es de 0.40-0.45 y la relación marginal neta producto/capital es también elevada (0.40-0.44).<sup>8</sup> Esto indica que América Latina, si cuenta con condiciones externas favorables (que son en parte mejorables por negociación internacional), podría hacer el mayor esfuerzo requerido y obtener de él rendimientos en producción bastante considerables.

16. Los especialistas en demografía tienden a expresarse a este respecto en forma relativamente pesimista. En particular, se aferran a una relación población/recursos naturales que no parece corresponder a lo que es la estructura económica moderna. Pero es evidente que el nivel de vida futuro de América Latina no depende de esa relación (si es que algún significado tiene), sino de la capacidad de los países latinoamericanos para integrar su estructura industrial, sea con recursos naturales propios o importándolos, con tal de que existan moderadas posibilidades de incrementar la exportación al resto del mundo, tanto de productos básicos como

<sup>8</sup> CEPAL, *El desarrollo económico de América Latina en la postguerra*. Doc. E/CN.12/659, rev. 1, pp. 16 y 32-33.

de manufacturas, y de que el proceso de sustitución de importaciones pueda llevarse adelante en forma más extensa y racional, es decir, que abarque incluso bienes de capital y, a través de la integración regional, pueda aprovechar las economías de la producción en gran escala. Además, considerada América Latina en su conjunto, existen grandes reservas de recursos agrícolas y de productividad potencial que, por medio de la integración económica regional, pueden utilizarse en provecho de la propia región; y, en la medida necesaria y en tanto se dé mayor impulso a la industrialización y aun a la exportación de manufacturas, la demanda de alimentos podría complementarse con abastecimientos provenientes de las áreas de clima templado del hemisferio norte donde la productividad y el resto de las condiciones agrícolas, frente a elasticidades-ingreso de la demanda decrecientes, tienden a crear sobrantes permanentes. La estructura de la demanda de consumo ha variado en los países industriales al grado de hacer descender muy apreciablemente la proporción del ingreso destinada a alimentos y, en el caso de muchos productos, de reducir en términos absolutos el consumo por habitante. Este proceso está igualmente presente en áreas de menor desarrollo como América Latina, alentado por el gradual aumento del ingreso y por el cambio cultural implícito en la migración de las zonas rurales a las urbanas. En esta medida se aliviará parte de la presión de la población sobre la agricultura marginal y de subsistencia.

17. Los demógrafos parecen también expresarse con considerable reserva sobre los resultados prácticos del progreso científico y tecnológico en lo que hace a rendimientos agrícolas y aun otros campos de actividad. Pero siempre y cuando se superen obstáculos institucionales y sociales todavía muy evidentes en América Latina, no se ve por qué no haya de esperarse un gran avance técnico que redunde en mayor productividad general del capital, lo cual permitiría a su vez aumentar el capital por persona en edad de trabajar y elevar la productividad por persona ocupada.

18. Se afirma también que un incremento demográfico rápido, como el de América Latina, tiende a reducir la formación del ahorro como proporción del producto bruto a cualquier nivel de éste,<sup>9</sup> debido a las consecuencias inevitables que la tasa demográfica elevada tendría en el consumo. Pero esta tendencia, si es que se produce, puede atenuarse por medio de una política de redistribución del gasto en que se limite, en especial por medio de la política tributaria, el aumento del consumo de la población de altos ingresos y se transforme así el consumo excedente en ahorro en manos del sector público, destinable a inversión productiva. Debe admitirse, sin embargo, que de cualquier manera subsiste el problema fundamental de toda economía en desarrollo consistente en ele-

<sup>9</sup> Por ejemplo, Coale y Hoover, *op. cit.*, p. 246, en relación con India.

var su propensión media al ahorro, problema cuya solución no resulta facilitada por la fuerte expansión demográfica.

19. Al considerar el futuro a largo plazo de la economía latinoamericana, y contando con medios internacionales de transporte más baratos, no habría que excluir la posibilidad de migraciones estacionales o de temporada, o aun de mayor permanencia, a las áreas norteamericanas y europeas de elevado nivel de vida, como ya lo presagian los movimientos migratorios de México y Puerto Rico a Estados Unidos, de Jamaica a Gran Bretaña y Canadá, y la situación en cierto modo paralela de las poblaciones de España, Italia y Grecia al norte y el centro de Europa. En la medida en que continúe emigrando población a Norteamérica y aun a centros europeos de alto nivel de demanda de servicios, tendrá evidentemente cierto alivio el esfuerzo de desarrollo latinoamericano en relación con su dinamismo demográfico propio.

20. Las consideraciones anteriores, con los aspectos optimistas que puedan justificadamente abarcar en cuanto al efecto de la tecnología, la posibilidad de elevar la productividad de capital y de la mano de obra, la influencia de la política fiscal en la propensión media al ahorro y la eventualidad de la migración a largo plazo de determinados sectores de la población latinoamericana, no invalidan, por supuesto, la tesis de que el desarrollo económico de América Latina y la elevación consiguiente del nivel medio de vida serían más rápidos y viables si la tasa de expansión demográfica previsible fuera menor de lo que actualmente se calcula, es decir, en particular si las tasas de fecundidad se redujeran.<sup>10</sup> Las encuestas que se lleven a cabo en los próximos años sobre fecundidad diferencial y otros aspectos de este problema darán los primeros indicios seguros que permitan revisar, en su caso, las actuales proyecciones demográficas. En igual sentido operará la política de regulación de la natalidad, que cada día parece ser más necesaria. Mientras tanto, para los fines de la programación del desarrollo económico de América Latina, las tasas demográficas que se han citado tendrían que ser tomadas como parámetros. Al tener que reconocerse su relativa permanencia, no es, sin embargo, obligado caer en un "fatalismo demográfico" como el que se aprecia en muchos autores e instituciones, puesto que hay motivo para considerar que la interacción de la tecnología y el cambio social e institucional podrían elevar el horizonte de la productividad del capital en forma suficiente para superar la presión demográfica inicial, siempre que se eleven las tasas de inversión y se cuente con cooperación internacional en materia de comercio exterior y de financiamiento a largo plazo.

<sup>10</sup> Cf. Coale y Hoover, *op. cit.*, *passim*.



## EL DESARROLLO ECONÓMICO Y EL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN\*

Durante largos lustros, los economistas no se ocuparon del incremento y el cambio demográficos sino como datos que había que acomodar en alguna forma a la teoría del desarrollo o a la de la determinación del ingreso. No percibían adecuadamente la integración del elemento población en los procesos sociales dinámicos, en los procesos económicos y, en particular, en los cambios de estructura que implica el desarrollo. Mientras el crecimiento demográfico fue lento y no se registraron los agudos movimientos migratorios entre las áreas rurales y las urbanas que son hoy característicos del proceso de desarrollo, tal vez se justificara, desde el punto de vista de los economistas, esa relativa desatención a la demografía. No se carecía de antecedentes sobre el fenómeno de la población, desde las preocupaciones malthusianas hasta las teorías del óptimo de la población en boga hace unos 40 años. Por otro lado, las grandes migraciones internacionales del siglo XIX entre Europa y el continente americano, y otras no insignificantes entre el Lejano Oriente y determinadas áreas de este continente, debieran haber hecho pensar en su significación. Pero fue todavía en parte la era de las grandes expansiones del siglo XIX, cuando acudían capital y gente a la apertura de nuevas tierras, así como a la explotación de productos básicos ávidamente solicitados por las naciones industriales en ciernes, primero Europa y después Estados Unidos y Canadá. El sentir general era el de que sobraba tierra y faltaba población; ésta llegó, por cierto, junto con capital suficiente para trabajar la tierra, abrir las minas y poner en actividad nuevas fuentes de bienes materiales.

Hoy día nos asalta claramente la duda de que la situación es radicalmente distinta. No es tan obvia como antes la posibilidad de abrir a la actividad económica grandes extensiones de nuevas tierras, al menos sin dotaciones de capital fuertes y todavía inconmesurables y sin grandes programas previos de saneamiento y acondicionamiento. Por otro lado, la gran expansión económica de los países latinoamericanos se ha dejado de caracterizar, como lo fue hasta hace unos

\* Ponencia presentada al Segundo Coloquio sobre Población y Desarrollo, del Population Reference Bureau, en Barranquitas, Puerto Rico, 14-16 de diciembre de 1968. *Demografía y Economía*, vol. III, núm. 1, 1969, pp. 94-103.

30 a 40 años, como una respuesta a la demanda de los países industriales que se ejercía respecto a crecientes necesidades de materias primas y productos alimenticios. Ha habido cambios sustanciales en la estructura económica, producto de la adaptación de las políticas económicas y sociales a las modalidades impuestas por el crecimiento interno. Por la imposibilidad de financiar las importaciones adecuadamente con las divisas obtenidas con la exportación, se ha dado un fuerte impulso, en los últimos años, a la industrialización, la que requiere en gran parte estar concentrada en los centros urbanos, provistos de todos los servicios técnicos y financieros. El atractivo de la vida urbana, la improductividad milenaria de muchas zonas agrarias y la relativa desatención a la modernización de la agricultura han alentado considerablemente la migración interna hacia las ciudades de todos los tamaños. La expansión de la educación y los servicios de salud, centrados predominantemente también en las ciudades, han sido factor de atracción de la población a éstas, a la vez que han influido de manera marcada en las variables demográficas básicas.

Nada quizá tan notable como los cambios ocurridos en la mortalidad de los latinoamericanos, que no tienen precedente, por su intensidad, en la historia de la humanidad. El fuerte descenso de la mortalidad ha sido decisivo en el crecimiento de la población latinoamericana de unos 60 millones a principios de siglo a más de 260 millones en la actualidad. El contraste con los países hoy desarrollados se ilustra con las cifras, tantas veces citadas, de Inglaterra y Gales, por un lado, y Costa Rica, Chile, México o Venezuela, por otro. A Inglaterra le llevó 150 años reducir a la mitad la tasa bruta de mortalidad que manifestaba a mediados del siglo XVIII (33 por millar), mientras que Costa Rica ha logrado esa misma proporción de descenso en tan sólo 20 años, en el segundo tercio del actual siglo; periodo en el cual países como Chile, México, Venezuela, El Salvador y otros han obtenido reducciones de 35 a 45%, con posibilidades de abatir aún más la mortalidad.

Una de las características de los cambios en la mortalidad es que su reducción en los últimos decenios ha ocurrido principalmente en los grupos de la población de edades jóvenes. Para dar un ejemplo, en México, entre 1930 y 1960, la mortalidad infantil se redujo en más de 50%, pero la proporción fue mayor, de 75%, en las edades de 1 a 14 años; y también, de 60%, en las edades de 15 a 30 años. Estas disminuciones de la mortalidad, aparte de su efecto sobre la esperanza media de vida, significan un rejuvenecimiento de la población al aumentar la proporción de personas de edad temprana; pero también resultan en un incremento de la fecundidad por aumento del número de mujeres que alcanzan a entrar en la edad fecunda, así como por ampliación de su periodo de procreación.

Así, el fenómeno de la menor mortalidad, deseable desde todos los ángulos, sociales y humanos, es a su vez factor del incremento de la fecundidad, y la expansión de los servicios de salud e higiene, y el mayor alcance de la educación general actúan doblemente sobre la mortalidad y sobre la fecundidad. Con el tiempo, esta última se ha elevado en América Latina en algunos de los países más poblados, contrariamente a lo que ha ocurrido en la historia de los países hoy industrializados, donde el crecimiento económico y la educación llevaron a una disminución de la tasa de natalidad. En el periodo 1960-1965, ocho países latinoamericanos han registrado tasas de natalidad entre 40 y 44 por millar, otros siete países, tasas de 45 a 49 por millar y un país ha alcanzado el nivel extraordinario en exceso de 50 al millar. Es sabido que sólo dos países muestran una natalidad inferior a 30 al millar, que es todavía superior a lo que ocurre en la mayoría de los países industrializados. Parece percibirse en algunos países latinoamericanos un principio de descenso de la natalidad, o al menos su estabilización, pero todavía a tasas muy elevadas que, por lo demás, tampoco tienen precedente en los periodos de gran expansión económica de las naciones hoy desarrolladas de Europa y América del Norte.

La combinación de una mortalidad en descenso con una fecundidad alta y estabilizada, además de producir tasas de incremento elevadas y crecientes, que en el promedio latinoamericano son ya de 2.9%, pero que en varios países exceden de 3% y en algunos de 3.5%, genera también estructuras por edades que elevan la tasa de dependencia tanto para la familia como para la economía en su conjunto. Cada adulto económicamente activo tiene que proveer con su trabajo las necesidades de una proporción mayor, y en muchos casos creciente, de personas que están en la niñez o en la adolescencia, lo que a su vez significa una carga mayor para los servicios de educación, de salud y bienestar y otros. A falta de una expansión adecuada de la educación, el incremento de la proporción de adolescentes presiona sobre el mercado de trabajo y contribuye a la condición de subocupación y desocupación también tan característica de los países subdesarrollados, entre ellos la mayoría de los latinoamericanos.

El rejuvenecimiento de la población se refleja además en algunos rasgos importantes de la fuerza de trabajo y en su dinámica; en la actualidad, y por muchos años adelante, casi la totalidad de las personas que esperen entrar a la fuerza de trabajo tendrán edades inferiores a los 20 años. En países con estructura similar a la de la población de México, por ejemplo, 94% de la población masculina urbana y rural entra a la actividad económica antes de los 20 años, y en el caso de la femenina, 98% tratándose de la urbana y algo menos en la rural. Pero es de notar que 58% de la población urbana ingresa a la actividad económica de hecho antes de los 15 años de edad, y que la edad media de incorporación al trabajo es de 15

años. Sin embargo, las tasas globales de participación son bajas e incluso muestran tendencia a disminuir. En México nuevamente, la llamada tasa bruta de actividad en las áreas urbanas se redujo de 31.0 a 29.7% entre 1960 y 1965, y en las áreas rurales de 29.1 a 28.9% en el mismo periodo. Estas reducidas tasas, que contrastan con las de 40 a 45% y más en los países industrializados, reflejan la estructura por edades, así como la insuficiente absorción de población en el trabajo urbano.<sup>1</sup>

A este respecto, cabe hacer notar que si bien se ha determinado que en los países latinoamericanos de mayor incremento demográfico la fecundidad urbana es inferior a la rural, la diferencia no es muy grande, y no tiende a ampliarse por mayor descenso de la fecundidad urbana debido a la naturaleza de la fuerte migración entre las áreas rurales y las urbanas, que lleva al medio urbano los factores sociales familiares que determinan una fecundidad muy elevada.

Pero, por otro lado, no obstante la tasa de migración rural-urbana, que se expresa en crecimientos de ciudades del orden de 5, 7 y 10 y más por ciento anual (incluido el incremento natural en las mismas), los países latinoamericanos continúan siendo, en su mayoría, países de características predominantemente rurales. En 1960, se estimaba que dos tercios de la población de América Latina vivía en lugares de menos de 20 000 habitantes, que son centros comerciales y agropecuarios más que entidades industrializadas o en principios de desarrollo industrial. A esto hay que agregar, en algunos países, como México, una enorme dispersión demográfica en pequeños poblados y lugares apartados. La población rural de América Latina pesa sobre estructuras agrarias que, en general, reflejan una gran concentración de la propiedad, pero aun en los pocos países que han llevado a cabo reformas importantes al sistema de tenencia de la tierra la dimensión de la parcela media es tan pequeña que empieza a advertirse un grave problema de sobrepoblación rural, sobre todo en las áreas de baja productividad y escasa comercialización de la agricultura.

El fenómeno del crecimiento urbano apenas si ha aliviado el problema rural en parte, a la vez que ha hecho surgir otros problemas derivados de la falta de capacidad de los sistemas industriales y urbanos para absorber el incremento rápido de la población que se establece en las ciudades. Éste es otro fenómeno totalmente distinto al de los países industrializados. Lo común en los países latinoamericanos de mayor dinamismo demográfico es que la proporción de población urbana (en ciudades de 20 000 y más habitantes) se duplique en 20 a 25 años, mientras que este proceso tardaba de 35 a 45 años en Estados Unidos o

<sup>1</sup> José B. Morelos, "Entradas a la actividad, salidas y vida media activa en México, 1960-1965", *Demografía y Economía*, vol. II, núm. 1, 1968, pp. 20-27.

Inglaterra en épocas de gran expansión industrial. La urbanización rápida, como es bien sabido, ha ejercido graves presiones sobre los programas de vivienda y de mejoramiento urbano, así como sobre los sistemas educativos y de servicios sociales.

La anterior caracterización de algunos de los aspectos salientes de la problemática demográfica de América Latina sugiere claramente que nuestros países se encuentran en un proceso de cambio totalmente nuevo, sin precedente en la experiencia económica, social, administrativa o política. Se trata de un incremento demográfico muy rápido y sostenido, poco susceptible de modificación en un plazo razonable y que imprimirá un sello marcado a las formas de vida y de convivencia de las próximas dos generaciones. De seguir las tendencias actuales, se prevé una población latinoamericana de cerca de 275 millones para 1970, 365 millones para 1980 y alrededor de 650 para el año 2000.

Independientemente de cualquier consideración social, política o ética, cabe preguntarse si semejante dinámica demográfica afectará apreciablemente, de manera favorable o negativa, el desarrollo económico de la región.

Al abordar este tema, es pertinente hacer hincapié en que ha habido una tendencia a simplificar con exceso el problema, y en particular a presentar disyuntivas que no son reales. Por ejemplo, se han hecho afirmaciones en el sentido de que el incremento demográfico ejerce una influencia netamente negativa sobre el crecimiento económico, por lo general a base de comparar la tasa de aumento de la población con la del producto bruto o la de la producción de alimentos; y de ello se han sacado conclusiones demasiado ligeras en el sentido de que una reducción de la natalidad implica automáticamente una elevación del nivel del producto bruto por habitante, o del suministro de alimentos.

En el otro extremo, se han hecho afirmaciones que rayan en lo irracional según las cuales el vasto territorio de América Latina o de algunos de sus países tiene cabida para números ilimitados de habitantes, como si el fin último de la actividad social fuera simplemente llenar kilómetros y más kilómetros cuadrados de más y más gente.

Ninguna de estas posiciones extremas contribuye mucho a esclarecer la naturaleza verdadera de los problemas de relación entre población y desarrollo, que sólo pueden comprenderse a base de considerar los muchos elementos que componen el conjunto, sus interrelaciones y la dinámica de los cambios de estructura.

Pero aun al mayor nivel de agregación cabe preguntar si el desarrollo económico latinoamericano ha sido tan rápido y pleno de éxito en los años recientes de mayor incremento demográfico como para concluir que el primero se puede impulsar satisfactoriamente en forma independiente de lo que suceda con la población. El interés que ponen los gobiernos latinoamericanos, y con

ellos los diferentes sectores de la colectividad, en acelerar el crecimiento económico revela que, en principio, la tasa de crecimiento de la actividad económica dista mucho de satisfacer las necesidades actuales y menos aún las aspiraciones de los pueblos latinoamericanos. Por desgracia, la historia reciente, que ya va alargándose a dos decenios, no indica el dinamismo económico deseado. Los problemas del crecimiento económico son verdaderamente agudos. Éstos son problemas viejos, pero a la vez nuevos, porque apenas muy lentamente han cambiado las actitudes hacia ellos y se han podido reconocer y esbozar lineamientos convenientes de desenvolvimiento.

Debido a factores de orden externo, relacionados con la insuficiente expansión de los mercados de los productos latinoamericanos, pero también a obstáculos y deficiencias internos, el crecimiento económico general de América Latina se ha debilitado a partir de 1950. Según las cifras elaboradas por la CEPAL, el producto bruto por habitante crecía a razón de 2.2% al año entre 1950 y 1955. A esa tasa se requerían 32 años para duplicar el producto per cápita, representativo en términos aproximados del nivel medio de vida. Pero entre 1955 y 1960, la tasa de incremento fue de 1.8, y entre 1960 y 1965 de 1.7% anual. A estas últimas tasas, el periodo requerido para duplicar el nivel de vida es de 41 a 42 años. Finalmente, en 1966 y 1967, el promedio de incremento fue de 1.3% anual, con lo que excede de 50 años el periodo necesario para duplicar el producto per cápita.<sup>2</sup> Estas tasas de crecimiento contrastan con las logradas en países de Europa occidental y oriental, que son del orden de 5 a 8% anual por habitante (lo que implica duplicación del nivel medio de vida en 15 y hasta en 9 años); contrastan igualmente con las obtenidas en Israel, Japón y otros países. Debe tenerse en cuenta que la situación en América Latina no es pareja, pero aun países como México, Brasil, Venezuela o Nicaragua, que durante algunos años han logrado incrementos de 3 a 5% por habitante, tardarían de 15 a 24 años en multiplicar por dos su producto per cápita.

Lo anterior no quiere decir que si la tasa de incremento demográfico fuera menor, por ejemplo, de 2.5% en lugar de 3.0%, se habría obtenido por ese solo hecho un mejoramiento mayor del nivel de vida, ni que el decaimiento de la tasa de aumento del producto per cápita se habría detenido. Pero tampoco quiere decir que con un aceleramiento del ritmo del crecimiento del producto, como resultado de un esfuerzo de inversión y coordinación de la política económica hasta ahora desconocidos, cuyo objetivo fuera siquiera igualar las metas impuestas en la Alianza para el Progreso, se habría obtenido un alza apreciable del nivel medio de vida.

<sup>2</sup> CEPAL, *Estudio económico de América Latina, 1967*, Nueva York, Naciones Unidas, Publ. S.69.II.G.1, 1968, p. 3, cuadro 1.

Es decir, la respuesta al problema demográfico que se plantea en América Latina no está simplemente en decir que la solución la da el desarrollo económico, primero porque tendría éste que ser varias veces superior al ritmo que acusa actualmente, y en segundo lugar porque la experiencia y las perspectivas en que se desenvuelve América Latina no autorizan a prever que las tasas globales de desarrollo sean adecuadas ni puedan serlo en el futuro inmediato.

Luego existe un argumento de orden general a favor de una política de población que, entre otras cosas, considere la posibilidad de una reducción de la tasa de fecundidad, no como solución, sino como alivio al grave problema del desarrollo económico y social. La tasa de mortalidad tiene probabilidades de seguir disminuyendo moderadamente, pero a sus niveles actuales no es ya el factor determinante del elevado incremento demográfico. La única variable sobre la que cabe actuar, por efectos de la educación y la urbanización, con los cambios de actitudes que esto envuelve, y por medio de programas de planificación familiar, es la fecundidad, tanto la rural como la urbana.

En la Conferencia sobre Población y Desarrollo Económico celebrada en Caracas en 1967, bajo los auspicios de la Organización de los Estados Americanos y la Oficina Panamericana de la Salud y otras organizaciones, se hizo especial hincapié en la complejidad de las relaciones entre población y desarrollo.<sup>3</sup> En particular, el problema se desagregó en varios de sus elementos y se evidenció el distinto efecto que el incremento demográfico tiene al nivel global y al nivel sectorial, y en relación con problemas de educación, de salud, de vivienda, de desequilibrio regional y de empleo, así como los que en especial tiene al nivel familiar entre las poblaciones llamadas marginales. Cabe advertir que todos estos fenómenos presentan en la mayoría de los países latinoamericanos caracteres agudos. Un reciente informe de la CEPAL en que se examina la situación social de América Latina afirma que “es evidente un clima de insatisfacción generalizada respecto a lo logrado desde comienzos de la presente década y de incertidumbre sobre lo futuro”.<sup>4</sup> Existe rigidez estructural y los estratos marginales no se han beneficiado gran cosa. Se estima que 25% de la población urbana de América Latina vive en los llamados asentamientos irregulares, y que este estrato de la población se incrementa a razón de 10 a 15% anual. La industrialización no ha resuelto los problemas de empleo, y de hecho se ha reducido la proporción de población activa que trabaja en la industria, mientras se ha elevado la que encuentra ocupación en los servicios. Por añadidura, existe, además

<sup>3</sup> Véase “Declaración y recomendaciones de la Reunión sobre Políticas de Población en Relación al Desarrollo de América Latina”, reproducido en *Demografía y Economía*, vol. 1, núm. 3, 1967, pp. 408-428.

<sup>4</sup> CEPAL, *op. cit.*, cap. II, p. 32.

del subempleo, muy extendido, el peligro de una desocupación abierta. Todo ello dentro del marco de una situación en que 11% de la población activa, que genera 40% del producto global latinoamericano, tiene niveles de productividad cercanos a los de Europa occidental, mientras 40% alcanza apenas los niveles de los países más pobres de Asia.<sup>5</sup>

Se reconoce claramente en todos los estudios recientes, tanto de las Naciones Unidas, la UNESCO y otras entidades de este sector, como del Banco Interamericano de Desarrollo y las demás entidades interamericanas, que por más que ha habido una expansión sin precedente de los programas educativos, de la salud y de vivienda, así como de seguridad social en los últimos años, todos ellos distan mucho de ser satisfactorios y en algunos casos apenas si se acercan medianamente al ritmo de aumento de las necesidades. América Latina se encuentra ante el problema sin antecedente histórico de tener que hacer frente a masivos programas de bienestar social al mismo tiempo que debe destinar las mayores proporciones posibles de recursos reales a la ampliación de su infraestructura económica, al aumento de la capacidad de producción industrial, al mejoramiento de la productividad agrícola, al fortalecimiento de sus instituciones financieras, al incremento de la exportación y a todos los demás elementos que, en su conjunto, constituyen una política apetecible de desarrollo económico a la vez que social.

El incremento demográfico demasiado rápido, que evidentemente dificulta la solución simultánea de todos estos problemas, afecta incluso algunas de las variables económicas fundamentales. La inversión bruta en América Latina constituye en promedio de 16 a 18% del producto bruto (aun cuando en algunos países es desde luego superior). Esta proporción no es en verdad muy elevada, si se compara con la que han logrado algunas de las naciones, como Japón, que han hecho esfuerzos espectaculares de desarrollo en los últimos 20 años. No sólo no es muy elevada, sino que, conforme a datos recientes de la CEPAL, ha venido declinando ligeramente.<sup>6</sup> Puede afirmarse que dicho coeficiente de inversión bruta, cualquiera que sea la tasa de incremento demográfico positiva de un país, es insuficiente para asegurar un cambio estructural de importancia y la puesta en marcha de un proceso de desarrollo firme y sostenido.

Se dice mucho acerca de si el desarrollo sería más eficiente si los métodos de producción implicaran menor uso relativo de capital y mayor empleo relativo

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 45, 47 y *passim*. En algunos países la desocupación urbana alcanza proporciones muy elevadas; por ejemplo, en Buenos Aires (6.5% de la población activa en abril de 1966), en Uruguay (8.5%), en Santiago de Chile (de 4.3 a 7.6% entre 1961 y 1966), en Venezuela, República Dominicana (17.8%) y Panamá (de 12 a 17%). Véanse las pp. 45-46 del *Estudio* citado.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 5, cuadro 4.

de mano de obra. Lógicamente, así parecería a primera vista en los países en donde lo que abunda es la mano de obra barata y escasea el capital real. Pero las corrientes tecnológicas modernas, nacidas en su mayor parte en los países más adelantados donde las relaciones entre trabajo y capital son las contrarias, tienden a producir economía de mano de obra; y estas corrientes son irreversibles, particularmente en la industria y la agricultura modernas, de tal suerte que tiende a emplearse más capital por persona ocupada y tiende a sustituirse mano de obra por equipo. Luego, el esfuerzo que habrá que hacer en materia de inversión real para dotar a la población activa del capital por persona necesario para los incrementos tradicionales de la producción por habitante tendrá que ser cada vez más intenso. A lo que habría que agregar la dotación adicional de capital para hacer más rápido el incremento de la productividad. Y sería preciso agregar, todavía más, las dotaciones de capital requeridas para absorber en la población activa aquella parte de la fuerza de trabajo que se encuentra desocupada, los incrementos de ésta resultantes del aumento demográfico y el rejuvenecimiento de la población, y los aumentos potenciales efectivos provenientes de la transformación deseable de subocupados en trabajadores plenamente ocupados.

Estas consideraciones sobre el efecto del incremento demográfico en las necesidades de inversión deben adicionarse con otras más, referentes al hecho de que a medida que se eleva la proporción de población joven, dependiente de la que trabaja, la colectividad se ve precisada —o por lo menos así debería ocurrir— a destinar a inversiones no directas ni inmediatamente productivas, tales como educación, salud, bienestar, mejoramiento urbano, vivienda, etc., proporciones crecientes de recursos. Es fácil apreciar, en consecuencia, cómo una menor tasa de incremento de la población contribuiría a aliviar el difícil problema de asignar mayores recursos a la inversión en sociedades democráticas liberales en que el consumo tiende a tener prioridad, tanto por el lado del sector público como por el del sector privado, sobre todo el de ingresos medianos y altos determinado por la estructura social prevaleciente en América Latina.

El aumento de la población actúa también en la capacidad de financiamiento de la inversión. La apenas moderada tasa de inversión de los países latinoamericanos tiene su contrapartida en el insuficiente ahorro, lo mismo personal, de las empresas o del propio sector público. En términos generales la capacidad de ahorro de una economía está determinada por la estructura social y de la propiedad, por el grado de avance tecnológico y su impacto en la productividad y por la distribución del ingreso, conjuntamente con la naturaleza de la política fiscal. El incremento rápido de la población, con su rejuvenecimiento consiguiente, tiende a favorecer el consumo a expensas del ahorro, lo mismo el consumo familiar que el que lleva a cabo el sector público para proveer los servicios

que la población demanda. Diversos estudios han demostrado que a cualquier nivel de producto bruto, la formación de ahorros se reduce bajo la influencia de tasas de natalidad muy elevadas, y éste es el caso de América Latina en lo general.<sup>7</sup> En consecuencia, es éste otro aspecto en que puede percibirse que una política de población tendiente a frenar la tasa de incremento demográfico favorecería el robustecimiento de la tasa global de ahorro interno, y en esa medida, aparte de otros efectos, reduciría la dependencia excesiva del capital del exterior.

El examen de estos problemas gruesos de desarrollo económico lleva a la conclusión de que representaría cierto alivio en su solución una menor tasa de natalidad, por cualquier medio que se produzca ésta. De ninguna manera se eliminaría la dificultad de llevar a cabo un proceso racional y dinámico de desarrollo, como tampoco se eliminaría el problema demográfico en sí. Siempre habrá tales problemas, entre otras cosas porque los acomodos y adaptaciones no se producen automáticamente, y porque, como ya es el caso, subsistirán fuertes desequilibrios regionales en el interior de los países de América Latina y entre las áreas rurales y las urbanas. Habrá sobrepoblación, si no global, cuando menos en relación con los recursos económicos y financieros y en algunos casos en relación con los físicos. Habrá en muchos casos sobrepoblación rural. Habrá por lo menos sobrepoblación regional. Y habrá seguramente sobrepoblación urbana.

Los factores condicionantes del desarrollo latinoamericano podrían variar imprevisiblemente, aun cuando no es probable que se aprecie, dada la experiencia del último decenio, ningún cambio radical. En todo caso, serán distintos para cada país, y no podrá compararse la situación, por ejemplo, de El Salvador o Haití con la de Brasil o Argentina. Pero aun estos últimos dos países, de gran territorio y enormes recursos no explotados, padecen subdesarrollo, subempleo, excesiva concentración urbana, rezago en los programas sociales y, en general, muchas de las características de un esfuerzo insuficiente de desenvolvimiento, cualquiera que sea su dinámica demográfica actual. Lo determinante es y seguirá siendo la disponibilidad de capital, la capacidad para utilizarlo racionalmente y organizar la producción, la viabilidad de sistemas económicos dinámicos y fluidos y la capacidad de planeación, es decir, de previsión de necesidades y de preparación para hacer frente a ellas. Lo que es un problema político, y administrativo, además de económico y sociológico.

Como conclusión general, puede adelantarse que una política tendiente a reducir la tasa de incremento de la población tendría en la mayoría de los países

<sup>7</sup> Véase la ponencia presentada por el autor al Congreso Mundial de Población, Belgrado, 1965, "El crecimiento demográfico y el desarrollo económico latinoamericano", *Demografía y Economía*, vol. I, núm. 1, 1967, pp.1-8, y las referencias en ella proporcionadas.

latinoamericanos un efecto benéfico en los esfuerzos de desarrollo económico y social: a corto plazo, vía el ingreso familiar de las poblaciones marginales, las rurales y las de salario bajo; a plazo mediano y largo, vía los programas de inversión social y los de desarrollo de la infraestructura económica, los de absorción de fuerza de trabajo en la actividad industrial y los servicios, los de desarrollo regional interno y los de gastos corrientes.

El crecimiento demográfico rápido y el aceleramiento del desarrollo son dos fenómenos sociales a los que América Latina se enfrenta con poca o ninguna experiencia, con poca o ninguna teoría y apremiada por la urgencia de hacer una labor efectiva que redunde en bienestar para la población y capacidad para ajustarse al cambio y sentar las bases de una evolución adecuada a largo plazo. Estos dos fenómenos ocurren en una época en que se advierte una transición en las ideas. Se pasa, tal vez con creciente velocidad, de una época en que se aceptaba la inevitabilidad de los hechos sociales a otra en que se siente la necesidad de influir en ellos y de orientarlos conforme a objetivos determinados. En materia de planeación económica, se admite ya esta necesidad, aun cuando débilmente; pero en materia de planeación social, la conciencia de esa necesidad es muy baja. Priva en las mentes todavía un liberalismo económico que conduce al peligroso espejismo de que con sólo un poco de planeación económica y social pero a la vez con pleno determinismo demográfico se puede alcanzar un objetivo de bienestar acorde con las aspiraciones populares. Es urgente que el problema demográfico se integre en el conjunto de los demás problemas que aquejan al devenir económico y social de América Latina.



## PERFIL GENERAL: ECONOMÍA Y POBLACIÓN\*

Cuando se proyecta la economía de un país a plazo largo, es muy tentador considerar como meta una situación ideal, o si no ideal por lo menos muy sustancialmente mejor que la actual, dando por supuesto una serie de cambios cualitativos y estructurales que serían convenientes. Dentro de ciertos límites y según sea el periodo de la proyección, sería razonable considerar esos cambios y estimar cuáles serían los procesos necesarios para llevarlos a cabo y alcanzar las metas deseadas. De otra manera, se caería en una simple extrapolación de las tendencias recientes, que no por fuerza reflejan los cambios que ya vienen ocurriendo y que no siempre se aprecian a corto plazo. La consideración de lo que podría ser la economía mexicana en 1980 obliga a tener en cuenta las tendencias del pasado reciente pero a la vez requiere adoptar metas viables, superiores a lo que resultaría de la mera prolongación de las tendencias. La viabilidad de las metas encerrará de modo inevitable algunos juicios de valor sobre la posibilidad y probabilidad de que se efectúen o no determinados cambios institucionales, y esencialmente de política económica y social, que permitan alcanzarlas. Las metas no serán las ideales, pero sí serán representativas de un avance considerable para que valga la pena asignarles el carácter de metas y no de simple extrapolación.

El propósito de este trabajo es hacer algunos planteamientos sobre esas metas para México hacia 1980 y llamar la atención sobre ciertas condiciones necesarias para alcanzarlas y que al mismo tiempo serán parte integral del conjunto de objetivos a lograr. No se trata de pronósticos. En economía no existen los pronósticos, ni siquiera en demografía; sólo pueden hacerse, no obstante los adelantos econométricos, estimaciones prospectivas sujetas a determinadas condiciones. Al pensar en el año 1980, que después de todo no está demasiado lejano, sería preferible hablar de condicionamientos prospectivos que de proyecciones o pronósticos.

La economía mexicana ha experimentado, como es bien sabido, un crecimiento continuo y rápido durante un periodo ya bastante largo. Al crecimiento lo ha acompañado un cambio estructural, en especial un proceso de exten-

\* *El perfil de México en 1980*, México, Siglo XXI Editores, 1970, pp. 3-13.

sión de la infraestructura y de intensificación de la industrialización, que suele caracterizar al desarrollo económico. Además, dentro de cada gran sector de la economía han ocurrido cambios de estructura que reflejan modernización, avance tecnológico y saltos cualitativos de importancia. Estos procesos se han verificado tanto en el sector agropecuario como en el industrial y el de los servicios. El desarrollo económico ha traído aparejados cambios sociales que emanan de la política gubernamental, a través de la educación, los programas de salud y otros, que se han traducido en movilidad social y ocupacional y que son en general elementos de modernización. El producto bruto ha aumentado a una tasa media de más de 6% anual desde 1940, lo que ha significado un incremento del ingreso por habitante muy cercano a 3% anual. Pocos países han logrado estos resultados en el tercer mundo subdesarrollado. La proporción que representa el producto del sector agropecuario en el producto total ha descendido de 23 a 17%, mientras que la de la industria se ha elevado de 18 a cerca de 25%; otros sectores, como el de energía y el de servicios, también han elevado su participación; sólo ha declinado la contribución proporcional del sector minero-metalúrgico. En el sector agropecuario han tenido lugar transformaciones fundamentales por aumentos de productividad que han permitido a México ser casi autosuficiente en alimentos y materias primas vegetales y responder a la demanda internacional de productos básicos. La industria, con el auxilio de la electrificación y de la estructuración de la industria de hidrocarburos, ha experimentado radicales cambios cualitativos, principalmente hacia la constitución de industrias básicas y pesadas, incluida la industria mecánica, la electrónica, la química y la de construcción de maquinaria. Los servicios, tanto industriales como de consumo, se han modernizado y han ganado en eficiencia. La demanda externa, aunada a la inversión pública y privada, en un mercado interno cada vez más integrado, ha estimulado la expansión de la producción; la demanda interna, fortalecida por la política social, ha llevado al país a aproximarse a condiciones de consumo global nacional que inducen nueva inversión y mayor eficiencia productiva.

No obstante, el “milagro” mexicano, como algunos lo han designado, no está exento de problemas profundos todavía no resueltos o ni siquiera en vías de resolverse. Estos problemas se manifiestan, ya en muchos aspectos del desarrollo nacional y algunos de ellos se agudizarán sin duda. Destaca entre ellos el de la muy elevada tasa de incremento de la población, que siendo de por lo menos 3.5% anual es una de las más pronunciadas de cualquier parte del mundo; en ningún periodo de la historia de México se ha experimentado semejante tasa, y en la experiencia mundial tampoco ha habido un caso similar en un país de la dimensión de México y con sus actuales características de desarrollo.

El problema demográfico no es, desde luego, el único, y pudiera ser menos importante que otros según distintos puntos de vista. Pero el incremento de la población es un hecho, y tiene que hacerse frente a este hecho así como a su influencia y sus consecuencias en todos los demás aspectos del desarrollo. Por ello, pensando en el año 1980, conviene ante todo considerar, aun cuando en forma breve, las características demográficas de México. Según las estimaciones de Benítez Zenteno y Cabrera, el censo de 1960 subestimó la población en poco más de un millón de personas. Se parte en consecuencia de una estimación de la población corregida de 36 millones en 1960. La tasa de natalidad en 1960 fue de 46 por millar y la de mortalidad de 11.5. Suponiendo descensos graduales de la mortalidad de 1960 en adelante hasta sus límites probables, fecundidad constante hasta 1970, decrecimiento de la fecundidad en 5% entre 1970 y 1975, y de otro 5% entre 1975 y 1980, se prevé una población de 72 millones de personas en 1980. De no ocurrir los descensos supuestos de la fecundidad, la población se estima en 73.6 millones en 1980. Para los fines de este trabajo, se usará la proyección de 72 millones, que supone un incremento a razón de 3.5% anual entre 1970 y 1975, y de 3.3% de 1975 a 1980 o sea una duplicación de la población cada 20 años. Dada la estructura actual por edades y considerando las tasas específicas de supervivencia, se calcula que para 1980 el 46% de la población tendrá menos de 15 años de edad y 3% más de 64 años, o sea que casi la mitad de la población se encontrará fuera de las edades normales de trabajo; como las tasas de actividad de las mujeres en edad de trabajar son todavía bajas en México, es probable que la tasa global de actividad difícilmente alcance a ser de más de 30%, lo que da una población activa para 1980 de 21.6 millones, que tendrá que sostener a los 50.4 millones restantes. Es decir, en 1980 México tendrá una población inactiva igual a la población total del país en 1969.

Pese a la magnitud e intensidad del desarrollo económico de México en los últimos 30 años, la tasa de incremento demográfico, resultante en su mayor parte del descenso de la mortalidad infantil y en las edades jóvenes, no ha permitido extender los beneficios del desarrollo a las masas ni absorber en el sistema educativo toda la población en edad de recibir educación formal, ni en la fuerza de trabajo a la creciente población ingresante en edades de trabajar. México padece ya de sobrepoblación rural en muchas áreas, y la población rural continúa creciendo a razón de 1.5% anual. La migración a localidades urbanas, y la elevada tasa de incremento natural en éstas, ha dado lugar a que la población urbana crezca en general 5.4% al año. Como es bien sabido, en las principales ciudades del país, especialmente las caracterizadas por un mayor desarrollo industrial y comercial, el crecimiento urbano ha sido de 7% anual y hasta de 12 y 14%. La marginalidad urbana, que se refleja en los asentamientos habitacionales irregulares y en los cinturones de miseria y

los tugurios centrales, revela que la economía urbana, no obstante su espectacular evolución, ha sido todavía incapaz de absorber el movimiento migratorio rural-urbano, empujado y reforzado por las altas tasas de fecundidad y de supervivencia.

El dinamismo de la población mexicana, cualesquiera que sean sus virtudes, ha aparejado una presión social que tiene a su vez consecuencias económicas, y es que ha contribuido a mantener la distribución desigual del ingreso y posiblemente a empeorarla. La distribución del ingreso en México obedece a múltiples causas económicas, sociales y políticas que tienden a la desigualdad; la presión demográfica la agrava porque sobre el mercado de trabajo pesa en forma creciente el ingreso de población no calificada que ya ha abandonado el sistema educativo, sobre todo la población de origen rural y por lo tanto migrante a las ciudades en busca de trabajo. Esta población, sumada a la que ya existe en las localidades urbanas que está en edad de trabajar y forma parte de la fuerza de trabajo efectiva pero carece de calificación por haber abandonado mucho antes el proceso educativo y de adiestramiento, contribuye a que los salarios se mantengan bajos, y de hecho con frecuencia inferiores a los ya reducidos salarios mínimos. Esta población es también la que se agrega a las filas del subempleo o del empleo parcial e irregular. Sin hacer a un lado las causas más profundas de la desigual distribución del ingreso, el efecto del rápido incremento demográfico ya se hace sentir en los niveles más bajos de ingreso y ocupación.

El fuerte incremento de la población tiene ya también consecuencias en la formación del ahorro interno, tanto por el efecto del tamaño de la familia en la capacidad de ahorro de los sectores de bajo ingreso como por el que resulta de la necesidad del sector público de ampliar a tasas superiores a la de la población sus gastos en educación, salud y servicios sociales, a expensas del ahorro del sector público mientras no ocurran aumentos sustanciales en la carga impositiva global que permitan, no obstante la expansión del gasto corriente, fortalecer y ampliar el ahorro del sector público destinable a financiar la inversión pública.

Se estima que el ingreso por habitante ha alcanzado ya una media de 500 o más dólares, lo que coloca a México entre los países de mayor nivel medio de productividad en América Latina y entre los más destacados del mundo subdesarrollado. En algunos sectores se supone que la economía mexicana tiene a su vez una especie de tasa natural de expansión de 6 a 6.5% anual. Habida cuenta de la tasa de incremento demográfico previsible, las tendencias actuales e históricas de la economía mexicana no permitirán duplicar el ingreso por habitante sino en un periodo de 26 años, o sea aproximadamente hacia 1995. Ésta sería en realidad una meta bastante pobre, no sólo por lo que represente para los habitantes de México sino por comparación con la expansión probable de otros países en otras áreas del mundo.

Valdría la pena, por consiguiente, considerar la posibilidad de duplicar el ingreso por habitante en un periodo más corto. Si se eligiera como meta el año 1985 para obtener una cifra de poco más de 1 000 dólares per cápita, se requeriría una expansión del producto bruto a razón de una media de 8% anual. ¿Podrá México crecer a 8% anual a partir de 1970?

En principio, no se ve por qué no. Pero es preciso examinar una serie de condiciones necesarias y de restricciones probables.

Las tres restricciones más importantes son el incremento de la demanda externa, la distribución del ingreso y la naturaleza del proceso de planeación y de administración pública.

Anteriormente, México ha contado con una demanda externa relativamente dinámica, tanto en lo que se refiere a los productos básicos de exportación como a los servicios turísticos que han complementado sustancialmente el ingreso de divisas. Además, la exportación se ha diversificado, y las manufacturas han llegado a constituir alrededor de 15% de la exportación total. México ha capitalizado la expansión de su sector externo mediante una política de sustitución de importaciones por producción interna y de selectividad en la importación a favor de los bienes de capital y los productos intermedios. En la actualidad, y a juzgar por las tendencias de los últimos años y factores de cambio en los países de alto desarrollo industrial, las perspectivas de incremento de la exportación no parecen ser tan favorables. Si pudiera lograrse un aumento de la exportación de productos básicos a razón de 3% anual, inferior a tasas del pasado, se consideraría ésta una perspectiva más o menos optimista. Las discusiones sobre política comercial en las Naciones Unidas no permiten todavía augurar la eliminación de muchas restricciones y discriminaciones que sufren los mercados de los productos básicos; la competencia entre las áreas productoras tiende, además, a deprimir los precios de estos artículos y a crear condiciones de sobreoferta. La exportación de manufacturas, por más que México logre aumentarla (lo que dependerá de ciertas condiciones internas y externas), no podrá compensar la perspectiva de los productos tradicionales. El turismo deberá seguir su expansión, pero difícilmente a las tasas elevadas de los últimos años; no obstante, e independientemente de lo que se piense sobre sus efectos en la vida nacional, contribuirá a las entradas de divisas que México necesitará para seguir capitalizándose y para mantener las condiciones de relativo equilibrio de la balanza de pagos que han favorecido el desarrollo del pasado. En conjunto, lo que se quiere hacer notar con todo lo anterior es que, dentro de la problemática de lograr una tasa de incremento del producto bruto de 8% anual, tendrá que contarse con un sector externo posiblemente menos dinámico que en épocas pasadas, y que esto no es fácilmente compensable por un simple desarrollo interno.

Como segunda restricción al logro de metas más elevadas en 1980 debe figurar la distribución del ingreso. Los estudios que se han hecho demuestran las grandes desigualdades que existen en México: la concentración excesiva del ingreso, derivada del proceso mismo de desarrollo y relacionada con la distribución de la riqueza territorial, incluso urbana, y la industrial. No obstante las acciones compensatorias del sector público, a través de la educación gratuita o semigratuita, los servicios médicos y asistenciales, la protección social, los subsidios al consumo y otras, el ingreso familiar de la gran mayoría de los habitantes urbanos y rurales permanece a un nivel insuficiente para representar un mercado de consumo interno lo bastante robusto. No hay duda de que el mercado interno se ha ampliado, pero en su mayor parte en las capas medias urbanas; todavía no alcanza de manera generalizada a la población semiurbana y la rural. Independientemente de lo que se piense como justicia social, el aspecto que aquí es pertinente es el de si es probable que varíe mucho la distribución del ingreso entre 1970 y 1980, o que se complemente este proceso con una política compensatoria del ingreso de mayor alcance e intensidad, o que todo ello tenga efecto sensible en la capacidad de adquisición de la población de menores ingresos. El supuesto que parece razonable hacer, a la luz de experiencias de otros países y del conjunto de instituciones políticas y sociales de México, es que habrá gradualmente una distribución menos desigual del ingreso, con mayor participación de las capas bajas en el total, pero que no ocurrirán cambios radicales. En otros términos, la creación de un mercado interno de amplio consumo continuará siendo, para 1980, un problema difícil, como lo es hoy, y constituirá, por lo tanto, una restricción objetiva al logro de las metas que se adopten.

La tercera restricción a un desarrollo más acelerado es la naturaleza del proceso de planeación y de los mecanismos administrativos del país. México ha logrado su desarrollo con relativamente poca planeación, por lo menos en el sentido de adoptar metas y procedimientos congruentes. Ha habido planificación en algunos sectores de inversión o de producción, y se han hecho algunos esfuerzos de coordinación del sector público, tal vez cada día más eficaces. No cabe duda de que la estrategia de la política monetaria, fiscal y de balanza de pagos responde a objetivos semejantes a los que se tendrían en un plan de desarrollo. Pero todavía, no obstante muchos esfuerzos, no se ha alcanzado la instauración de un proceso continuo de coordinación de metas generales y parciales, y revisión de las mismas, que permitan ejecutar, a nivel nacional, regional y local, un plan general de desarrollo que abarque tanto al sector público como al privado. Aparte de los obvios aspectos políticos que tiene la planeación del desarrollo, en México existen escollos de orden administrativo que parecen ser y pudieran seguir siendo muy importantes. La planeación no es un simple procedimiento

que se adopta en el vacío o se agrega a una estructura administrativa dada, sino que entraña cambios en la administración pública, tanto a niveles altos de dirección política como a niveles intermedios y bajos. Hasta ahora, no existe ninguna evidencia de que se haya empezado a plantear la naturaleza de tales cambios en el caso de México. La probable lentitud con que se lleven a cabo las reformas administrativas de base y las que interesen directamente al proceso de planeación hace suponer que en este terreno la aceleración del desarrollo hasta alcanzar una tasa de 8% anual podría tropezar con graves restricciones.

La consideración de las restricciones no impide, por supuesto, examinar los principales requisitos de un proceso de crecimiento que permita alcanzar una nueva meta para 1980. Son factores que habrá que tener en cuenta, y no necesariamente como elementos inamovibles. Pero tampoco convendría ser demasiado optimista respecto a ellos. Teniéndolos en cuenta, cabe llamar la atención sobre lo que podría llamarse nuevos requisitos del crecimiento, en el sentido de cambios cualitativos o cuantitativos necesarios en muchos factores del desarrollo pasado, sin los cuales no se obtendría la diferencia entre un crecimiento de 6% y uno de 8%.

El primero —aunque sin asignarle prioridad, puesto que la interdependencia de los requisitos será obvia— se refiere a la adopción de un programa de desarrollo agrícola congruente con la meta de crecimiento general. México ha hecho grandes progresos, agrícolas a nivel técnico, que han redundado en aumentos apreciables de los rendimientos de los principales cultivos, y se han puesto en práctica medidas de estímulo a la producción, desde las obras de riego hasta la política de precios de garantía y de almacenamiento. Con esto se han llegado a crear excedentes de cereales y de algunos artículos de exportación. Pero mientras tanto, por falta de planeación, se han originado condiciones que llevarán a déficit de importantes productos, entre ellos las oleaginosas y los forrajes, y muy en particular, la carne de res y la porcina, y la leche y sus derivados. De una política de fuertes empujes productivos, se necesita pasar a una política selectiva, por regiones y por áreas determinadas, que adapte la producción a la demanda y a la vez ofrezca al productor ingresos adecuados basados en alta productividad. Las tendencias actuales y las proyecciones que se han hecho al año de 1975 indican que el aumento global de la producción agropecuaria puede ser insuficiente y que se agravarán los desequilibrios de oferta y demanda por productos si no se modifica la política de desarrollo del sector. Una parte sustancial del problema de producción reside en el subsector de baja productividad que en gran medida escapa a los beneficios de la política de gran riego, lo que obligará a establecer políticas más precisas, dirigidas a elevar la productividad de la propiedad pequeña, sea ésta privada o constituya parcela ejidal. Si la mayoría de las unidades de

explotación agrícola del país son de muy escasa dimensión, rara vez superiores a 5 hectáreas, va a ser necesario, al margen de muchas limitaciones de tipo histórico, hallar fórmulas que permitan asociar de manera cooperativa a las propiedades pequeñas, inclusive el minifundio, independientemente de que sean privadas o ejidales, a fin de crear situaciones locales de alta productividad y eficiencia.

Las condiciones de la población rural tendrán que beneficiarse, no a base de subsidios de diversa índole, sino a base de fortalecer el ingreso agrícola y las oportunidades educativas. Como en otras partes del mundo, el mejoramiento rural dependerá no sólo de la agricultura en sí, sino también de su industrialización, fundamentalmente de que el agricultor no venda sólo un producto sin elaborar sino uno beneficiado por procesos semiindustriales o industriales. En este orden de ideas, lo lógico es que el agricultor llegue a participar como propietario en los procesos de beneficio industrial de sus productos, lo que constituirá un estímulo a la producción y garantizará un ingreso duradero.

La industrialización de México, que ha sido rápida y ha alcanzado gran diversidad de ramas, ha llegado a una etapa en que será preciso concentrarse más en los problemas de eficiencia y costos. Esto implica la necesidad de avanzar hacia una planeación del desarrollo industrial que tome en cuenta el conjunto y no solamente determinados sectores. La reducción de costos puede provenir en parte de insumos tecnológicos, pero dependerá también de la ampliación del mercado interno, que a su vez derivará del progreso agrícola necesario, con el fin de permitir la operación de plantas de mayor escala productiva. A su vez, la reducción de costos industriales redundaría en una mejor distribución real del ingreso y fortalecería el consumo de los grandes sectores. Es también esencial para colocar a la industria en creciente capacidad para competir en los mercados de exportación, sean los latinoamericanos o los del exterior en general. O sea una parte esencial de una estrategia de un desarrollo más acelerado será, como en la agricultura, una mayor atención selectiva y de eficiencia a los subsectores industriales más importantes.

Ningún programa de desarrollo más acelerado se podrá llevar a cabo sin obtener, como resultado de los esfuerzos del sector público y del privado, un incremento de la tasa de inversión. El que México haya podido hasta ahora lograr su desarrollo con una inversión bruta que no ha pasado de 17 o 18% del producto bruto sólo se explica por la muy elevada productividad del capital, lo que parece ser, en gran parte, lo ocurrido en cierta etapa, o por omisión de algún sector importante de inversión, por ejemplo, la realizada en vivienda, que ha sido escasa. La experiencia de los países que han alcanzado tasas de desarrollo muy altas demuestra que el coeficiente inversión-producto ha tenido que elevarse a 25 o 30%. Y con más razón en un país de rápido incremento demográfico que repercute en necesidades

sociales de alta prioridad: educación, salud y vivienda. La elevación de la tasa de inversión puede provenir en gran parte del sector público, que tiene bajo su responsabilidad importantes desarrollos sectoriales como los de energía y transporte, agricultura y vivienda. Pero para ello se requerirá una revisión profunda de la política fiscal que permita poner en manos del sector público los recursos financieros necesarios y reducir la necesidad de recurrir tan intensamente al crédito interno y al externo. Estas últimas modalidades de financiamiento tienen su límite dentro de una estrategia de estabilidad relativa de los precios internos y del valor externo de la moneda y tendrán que dar lugar a mayor énfasis en el financiamiento interno. La carga fiscal global de 14 o 15% que prevalece en México es una de las más bajas del mundo, y mientras subsista, por falta de una verdadera reforma fiscal, tenderá a frenar las posibilidades del sector público de atender a las siempre crecientes necesidades de inversión en infraestructura y en campos productivos y sociales hasta ahora no debidamente atendidos. Una reforma fiscal puede tener efectos redistributivos, pero su objetivo básico deberá ser transferir recursos a manos de quienes, en el sector público o en el privado, tienen capacidad de decisión para efectuar inversiones de capitalización real.

La relativa debilidad del sector externo aconseja que se empuje en los próximos años una política de estímulo a la capacidad de exportación, lo mismo de los productos tradicionales que de la multiplicidad de nuevos productos industriales que han surgido en los últimos años. Ya se ha hecho notar la restricción que representa la tendencia mundial del sector externo, pero, dentro de esa limitación, México no deberá perder terreno y, antes bien, deberá esforzarse por ganarlo. Son muchas las medidas fiscales y crediticias que se han tomado para favorecer la exportación de nuevos productos; a medida que México entre a competir en los mercados de los países industriales se requerirá un conjunto de políticas, en muchos terrenos distintos, que se traduzcan en el resultado buscado, para que la competencia en productos industriales y otros se base en mayor eficiencia y en precios de calidad. Se debe pensar asimismo en adecuar la política de protección de ciertos recursos naturales a las oportunidades futuras de mercados internacionales, a fin de no dejar recursos inexplorados que a la postre no se aprovecharían.

Otra condición necesaria para facilitar la consecución de objetivos más elevados hacia el año 1980 es el mejoramiento de la eficiencia del sistema educativo. Es innegable el progreso educativo de México en los últimos 30 años, conforme a diversos índices. La escolaridad ha aumentado y se atiende, a tasas antes inconcebibles, a la demanda de nueva inscripción en cada ciclo del sistema. Pero se han dado, en general, muy pocos pasos tendientes a reducir las elevadas tasas de deserción que caracterizan la participación de la población en la

educación. Si por cada 100 alumnos inscritos en la enseñanza primaria, en el primer año, sólo llegan 9 a ingresar a la secundaria, y apenas 2 a la educación superior, y si de éstos egresan de la universidad escasamente 12%, el desperdicio de recursos en la educación es sencillamente prodigioso. Es bien sabido, también, que la educación rural rara vez lleva al alumno al ciclo completo de primaria. Puede afirmarse que sobre el sistema educativo está ya presionando en forma creciente el incremento demográfico, por un lado, pero que también la desigual distribución del ingreso, influida en parte por el elevado crecimiento de la población, es causa, entre otras, de los fuertes coeficientes de deserción escolar. Para un desarrollo más acelerado, México necesita que mayores proporciones de la población, en cada grupo de edades, alcancen a terminar los ciclos educativos correspondientes; se requiere asimismo promover vastos programas de educación para adultos, para la población que en general ha quedado desplazada del sistema de educación formal o ha desertado; se necesita además introducir nuevos métodos de instrucción que permitan obtener mayor rendimiento de los ya elevados recursos que se invierten en educación.

Elevar la tasa de incremento del producto, con los consiguientes nuevos cambios de estructura productiva, y en las condiciones de expansión del sector externo que pueden preverse hasta 1980, supone hacer esfuerzos de coordinación y planeación mucho más intensos que hasta ahora. La experiencia de muchos países muestra que en un régimen de economía mixta como el que rige en México es posible adoptar metas sectoriales congruentes entre sí en las que se determinen los objetivos particulares que estarían a cargo del sector privado y no sólo del público. En México no existen todavía los mecanismos para llevar a cabo un proceso continuo de planeación del conjunto de la economía, pero tampoco sería difícil idearlos, teniendo en cuenta los enfoques que muchos otros países han adoptado con éxito y que, en parte, explican el que se hayan alcanzado tasas de crecimiento muy elevadas. No puede esperarse que por simple inercia desarrollista la economía mexicana salga de su pauta acostumbrada de incremento de 6 a 6.5%, para llegar a una media de 8%. Planeación, se ha dicho ya hasta el cansancio, no significa intervencionismo burocrático, sino establecimiento de objetivos, correlación de los mismos entre sí y con los medios disponibles, y acción, a nivel gubernamental y privado, para poner en marcha las decisiones necesarias de inversión y ejecutar la políticas económicas y fiscales correspondientes.

Si se admite que la actual distribución del ingreso constituye en México una barrera a un desenvolvimiento más amplio del mercado interno, debe aceptarse que será preciso en los próximos 10 años llevar a cabo un conjunto de políticas que tiendan a corregir esa distribución. La política fiscal por sí sola puede evitar

los extremos de desigualdad, pero la solución de base no la puede dar esa política, sino que tiene que buscarse en la política de salarios, en la productividad del trabajo agrícola, en la eficiencia industrial, en el mejoramiento del sistema distributivo, en la política de gasto social y, en suma, en todos los elementos que se han citado como requisitos de un desarrollo más acelerado. Aun así, como se aseveró antes, no es probable que se logren cambios radicales, pero pueden ser lo suficientemente importantes para que con el tiempo se reduzca la concentración y se robustezca la capacidad adquisitiva básica de la población.

Queda por tratar un tema que en muchos aspectos viene a ser nuevo en México: el de la política de población. El fenómeno del crecimiento rápido de la población se viene observando en los últimos años con creciente intranquilidad. Ello se evidencia no sólo en los trabajos de investigación de economistas y sociólogos, sino también en los pronunciamientos de personalidades políticas y en la cada vez mayor atención que la prensa está dando al fenómeno. Pero existe tendencia a restar importancia a las consecuencias económicas del alto incremento demográfico y de sus especiales características en México. Se piensa todavía que, en las condiciones de desarrollo de México, el aumento de la población a 3.5% anual, con todavía muy elevada fecundidad, representa una aportación cada vez más importante al desarrollo vía la fuerza de trabajo. Dada la moderada tasa de inversión que ha prevalecido en México y la oferta sumamente elástica de mano de obra de baja calificación, es dudoso que el sistema económico esté absorbiendo suficientemente en ocupaciones remuneradas regulares los aumentos de la población en edad de trabajar. En estas condiciones, el efecto de la alta natalidad y el descenso continuo de la mortalidad es adicionar las filas del desempleo y el subempleo, con las consecuencias sociales que se manifiestan ya en forma generalizada. La estructura joven de la población crea además un coeficiente de dependencia elevado que tiende a absorber en consumo gran parte del ahorro potencial, necesario para el desarrollo. El sistema educativo, no obstante su expansión, es rebasado por las cohortes de población sobrevivientes en creciente medida en los grupos bajos de edades. Se plantea, en consecuencia, un problema de naturaleza demográfica cuyas incidencias en la capacidad de desarrollo del país no pueden soslayarse.

Si los problemas del desarrollo deben atacarse con políticas y programas de desarrollo, no se ve por qué los problemas de población no deben abordarse con el auxilio de políticas y programas que afecten esa variable. De hecho, los cambios sociales, la urbanización y la difusión moderna de conocimientos han estado ejerciendo ya una influencia nada despreciable en la natalidad y originando una demanda de información sobre medios para controlar la fecundidad con más seguridad. Se comprende que el gobierno de México, como los de

muchos otros países, tenga reticencias para pronunciarse acerca de una política de población; pero, por otro lado, el fenómeno de la regulación de la natalidad no es nuevo; más bien está siendo afectado por avances científicos y tecnológicos que otorgan a la pareja una capacidad de decisión y control que antes no tenía. Por simple demanda, los gobiernos se verán en la necesidad, antes de que transcurra mucho tiempo, de proveer mayor información y de facilitar medios a quienes los soliciten para la planificación familiar. En la perspectiva hacia 1980, no cabe duda de que se harán en México avances considerables en este sentido. Se requiere además, sin embargo, que en un contexto de planeación a largo plazo del desarrollo económico y social mexicano, se preste la debida consideración a todos los aspectos del incremento demográfico y a su relación con las posibilidades de un desarrollo más acelerado. Aunque al problema demográfico se le rodea de muchos aspectos en que actúa un número diverso de variables, es la fecundidad la variable más importante y la que, en la actualidad, determina las altas tasas de crecimiento; es, por lo tanto, la variable sobre la que puede concentrarse una política demográfica, o sea que una política de población entraña necesariamente influir en las tasas de fecundidad y en el tamaño de la familia. Puede sostenerse que, sin que se pretenda que sea solución alternativa a un desarrollo económico más intenso, una política de reducción de la alta fecundidad que prevalece en México constituirá, aparte de sus ventajas sociales, un factor de auxilio y alivio al proceso de desarrollo, por sus efectos en la inversión, en la efectividad del gasto corriente, en la deficiencia del sistema educativo, en la distribución del ingreso y en la calificación y absorción de la fuerza de trabajo en el empleo productivo. Aun cuando una política de reducción de la fecundidad no logre resultados muy apreciables para el año 1980, pues una tasa demográfica de, por ejemplo, 3% en lugar de una de 3.5% sería todavía muy elevada, es un requisito para una transición hacia un incremento más razonable de la población después de 1980. La política de población, con fuerte acento en el control de la fecundidad, debe formar parte de la política de desarrollo y de hecho integrarse con los procesos económicos y sociales desde ahora.

## EL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO DE AMÉRICA LATINA: FUERZAS POLÍTICAS, SOCIALES Y ECONÓMICAS\*

La tasa de crecimiento de la población de América Latina, la más elevada de todas las regiones, está provocando creciente preocupación e inquietud a los propios países del continente y a todo el mundo.

Hasta hace poco la atención de los demógrafos y los economistas interesados en los problemas del Tercer Mundo se había dirigido hacia las poblaciones ya muy grandes de Asia y sus tasas de crecimiento todavía considerables. Pero en Asia, con pocas excepciones, la mayoría de los gobiernos se han decidido a adoptar o patrocinar programas tendientes a disminuir la fecundidad por varios medios, como resultado de fuerzas internas, sociales y políticas, incluyendo las consideraciones económicas, y de lo que podría llamarse “presiones externas”. Además, hay una clara conciencia del problema del exceso inminente de la población, y los científicos sociales han contribuido mucho a su estudio. Es muy diferente la situación en América Latina. Con pocas notables excepciones, los gobiernos y las comunidades nacionales tienen escasa conciencia del problema; los programas de reducción de la fecundidad son en su mayoría débiles e inadecuados en cuanto a su campo de aplicación y sus objetivos, y en gran parte mal interpretados; y los científicos sociales, especialmente los economistas, apenas han empezado a explorar las consecuencias del elevado crecimiento de la población para el desarrollo económico y el bienestar social.

El propósito de este ensayo es comentar algunos de los factores sociales, políticos y económicos que afectan la actitud latinoamericana con respecto al incremento demográfico.

La población actual de América Latina, que asciende a unos 307 millones de habitantes de más de 30 países, territorios e islas, se aproximará a los 650 millones de habitantes hacia fines del siglo, según se espera. Una tasa media de crecimiento de 2.9% anual en el último decenio significa la duplicación de la población en 24 años; pero en la mayoría de los países esto ocurrirá en 20 años

\* Trabajo presentado en la reunión anual de la Asociación de Población de América, efectuada del 26 al 28 de abril en Nueva Orleans. En Carlos F. Díaz-Alejandro, Simón Teitel y Víctor E. Tokman, *Política económica en centro y periferia: ensayos en homenaje a Felipe Pazos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976 (Lecturas, 16), pp. 594-605.

o menos aún. Sólo Argentina y Uruguay tienen tasas de crecimiento demográfico de tipo “europeo”, y aun estos dos países tienen tasas de incremento superiores en 50% a las de Europa Occidental u Oriental. Parece haber indicios de disminuciones actuales o en perspectiva en las tasas de natalidad de algunos de los países más grandes —por ejemplo México y Brasil, que en conjunto albergan a la mitad de la población de la región— y de disminuciones significativas en países intermedios —Chile, por ejemplo—, o en los más pequeños como Costa Rica, Jamaica y otros países del Caribe; pero la fecundidad se mantiene a niveles muy altos, especialmente en las áreas rurales. En cambio, la mortalidad ha disminuido notablemente desde 1940, en especial la infantil. En la mayoría de los países, incluyendo a los dos más grandes, se espera que la mortalidad continúe disminuyendo, y sin duda se harán esfuerzos intensos para reducirla en las áreas rurales. En consecuencia, existe la perspectiva de una continuación del rápido crecimiento de la población latinoamericana, hasta bien entrado el siglo siguiente, a menos que la fecundidad disminuya en forma sustancial en los próximos 25 años mediante una combinación de nuevas actitudes hacia el tamaño de la familia y del uso generalizado de anticonceptivos a través de programas adecuados de planeación familiar. Así pues, los países latinoamericanos, con sus altas tasas de crecimiento, están afrontando un periodo decisivo de su historia demográfica y por lo tanto de su historia económica y social.

Para examinar los cambios que tal vez lleguen a producirse, quizá resulte útil distinguir tres niveles donde puede existir o crearse una conciencia de la situación: 1] un nivel “macropolítico” donde los dirigentes y planificadores del gobierno están conscientes de que existen ciertas relaciones entre el tamaño y el ritmo de crecimiento de la población por una parte, y las perspectivas de desarrollo por otra, incluyendo lo relativo a recursos, territorio, posición frente a otros países, etcétera; 2] el nivel de los “intermediarios sociales”, donde grupos diversos tales como los de funcionarios médicos y sanitarios, economistas y sociólogos, u otros capaces de iniciar el cambio social o influir sobre él, discuten los problemas y tratan de diseñar políticas, y 3] el nivel de los individuos que, como resultado de factores sociales y culturales, adoptan actitudes y decisiones relativas a la edad de matrimonio, el tamaño de la familia y el espaciamiento de los hijos, y quienes pueden adquirir conocimientos sobre el uso de métodos de control de la fecundidad, dada la influencia de elementos religiosos y de otra índole.

Al nivel “macro”, no hay duda de que el tamaño absoluto de la población de América Latina tiene importancia. Pero en vista de que la población asiática llega casi a 2 000 millones de habitantes y la europea se aproxima a 450 millones, la cifra de 307 millones en un territorio mucho mayor que el de Europa no parece muy grande para el latinoamericano no ilustrado. Es Asia la que tiene

problema demográfico, o Europa por su elevada densidad, se afirma. Para el año 2000, de acuerdo con estimaciones de las Naciones Unidas, Asia, incluyendo a China, tendrá casi 3 500 millones de habitantes, y Europa poco menos de 900 millones si se incluye a la Unión Soviética, o cerca de 600 millones si no se la considera. En consecuencia, la mera cifra de 650 millones de habitantes en América Latina no parece algo extraordinario en la experiencia humana. Muchos creen que el problema, cualquiera que sea, puede esperar con seguridad otros 20 o 30 años antes de que necesite ser afrontado con todas sus consecuencias políticas, sociales y culturales.

Debemos advertir, sin embargo, que para el año 2000 la población de América Latina será mayor que la de Europa y casi el doble de la de Norteamérica. Esto coloca a América Latina en una situación mundial diferente. Muchos observadores de la región equiparan la población con el poder político, o por lo menos con una influencia mayor en los asuntos mundiales.

La consideración anterior acerca del tamaño absoluto se relaciona a menudo con el área y los recursos en naciones como Argentina, Brasil, Perú y Venezuela, por ejemplo. Estos son países grandes y buena parte de su territorio está escasamente poblado. Hay lugar para más gente; hay recursos inexplotados; hay mucha tierra que puede ponerse en cultivo o utilizarse en alguna otra forma. Brasil, en particular, está empezando a abrir la Amazonia, y miles de personas están fluyendo a esta vasta cuenca fluvial a medida que se construyen caminos nuevos a través de la selva. Muchos consideran que la Patagonia argentina es una segunda Pampa, que atraera a millones de personas a la vida rural a 2 000 kilómetros de las grandes metrópolis. Los llanos de Venezuela y las selvas de Perú se consideran áreas de asentamiento. Aun en México, donde los límites de la expansión agrícola están bien establecidos, hay quienes consideran que las tierras bajas del sureste y otras áreas más limitadas pueden recibir grandes transferencias de población de las zonas centrales más densamente pobladas.

En la mente de muchos dirigentes políticos, los vastos territorios abiertos deben ser "ocupados". Se trata de un concepto del siglo XIX que ha sobrevivido a la luz de tendencias en ocasiones expansionistas de los militares de algunos países sudamericanos. A esto se une la cuestión del "equilibrio de las poblaciones" entre países. El crecimiento esperado de la población de México hasta alcanzar la cifra de 135 millones de habitantes para fines del siglo (la misma que entonces tendrá Japón), no parece inquietar hasta ahora a los centroamericanos o los colombianos, dada la actitud pacífica de México hacia sus vecinos y su ausencia de planes imperialistas; en cambio, la expansión de la población brasileña hasta cerca de 300 millones de habitantes, mientras que otros países sudamericanos permanecen en niveles mucho menores, parece generar mucha

preocupación y fortalece la posición de quienes defienden una política poblacionista. Cuando el proceso económico no ha sido muy grande, la gran población de un país vecino plantea una “amenaza”; por ejemplo Colombia, con una alta tasa de crecimiento, constituye una “amenaza” para Ecuador y Venezuela; Guatemala y El Salvador constituyen una “amenaza” para Honduras; Brasil es una “amenaza” para todos sus vecinos. En las mentes intrincadas de los políticos estos factores no dejan de ser considerados. Pasará algún tiempo antes de que se forje una posición más refinada.

Otro argumento muy sencillo utilizado globalmente —y no olvidemos que la mayor parte de las discusiones sobre la población tienden a ser simplistas, dentro y fuera de América Latina— es que el crecimiento económico ha sido muy rápido en los dos decenios últimos, entre 5 y 5.5%, de modo que el ingreso per cápita ha aumentado, en promedio, de 2 a 2.5% al año, tasa que no ha alcanzado Asia del Sur o del Sudeste. Para muchos dirigentes políticos esto prueba que el crecimiento de la población no constituye un problema grave: los sistemas económicos de los países latinoamericanos, con pocas excepciones, han funcionado de manera eficiente, y el desarrollo no se ha detenido por las profecías malthusianas.

Por supuesto, este argumento pasa por alto el hecho de que otros países, donde ha disminuido el crecimiento demográfico, han tenido una experiencia mejor aún, o que los países de elevado crecimiento demográfico podrían haber alcanzado un nivel mayor de expansión económica con un incremento demográfico menor. Ignora también los aspectos de la distribución del ingreso personal y regional involucrados en los promedios.

Pero aun tomando en cuenta la desigualdad, la oferta de alimentos ha sido adecuada en América Latina; no ha habido hambrunas del tipo asiático; quizá haya hambre, pero no se cree que ésta haya provocado gran mortalidad, pese a las observaciones por parte de personal médico y de salubridad relativas a la existencia de desnutrición en vastos sectores de la población de América Latina. En realidad, algunos países han logrado progresos agrícolas importantes, particularmente en la producción de cereales. El incremento de la productividad agrícola demuestra —según este argumento— que la ciencia y la tecnología, apoyadas y utilizadas correctamente, pueden impedir toda crisis alimentaria en América Latina, a lo que deben agregarse las perspectivas de la producción de carne, de la pesca y aun de la extracción de proteínas del petróleo. En casi todos los países de América Latina ha habido industrialización y modernización, lo que prueba la capacidad de la sociedad para organizarse a fin de satisfacer las necesidades de una población creciente.

En vista del desarrollo económico aceptable —por lo menos en lo que se refiere a las cifras y los promedios globales—, resulta difícil convencer a un

dirigente político de que una tasa elevada de crecimiento de la población puede estar impidiendo un progreso mayor o una distribución más igualitaria. Hasta un dirigente radical tiende a creer que el problema reside más bien en las desigualdades del ingreso y de la distribución de la riqueza que en el efecto del crecimiento demográfico.

En este contexto, me atrevo a sugerir además dos razones peculiares de la falta de consideración del factor demográfico. Una es la ignorancia de los dirigentes políticos y de otras clases en cuanto a la significación de las tasas elevadas de crecimiento exponencial. Después de todo, 3 o 3.5% no parecen números muy grandes. Cuando las tasas de interés llegan a 12 o 18% anual, 3% es casi nada. Un lapso de duplicación de 20 años no es un concepto significativo para aquéllos cuya visión política del futuro no va más allá de un sexenio o del próximo golpe militar. Aun los planificadores económicos, en la medida en que se encuentren cerca de la toma de decisiones en América Latina, raras veces ven más allá de los próximos cinco o 10 años, y tienden a considerar el crecimiento demográfico como un dato de importancia secundaria y de variabilidad insignificante. La segunda razón, seguramente más reciente, es que el concepto del mejoramiento material per cápita no es tan fuerte en América Latina como en los países donde el todopoderoso PNB es el patrón. Quizá a excepción de Brasil, ningún país latinoamericano se ha fijado la meta de alcanzar un ingreso per cápita dado para el año 1980 o más allá. El concepto mismo del ingreso, tal como se mide convencionalmente, puede parecer algo espurio a muchos dirigentes latinoamericanos. Mientras que la población es algo concreto, el nivel del ingreso es bastante abstracto. Cuando se sostiene que una tasa baja de crecimiento demográfico significaría un mayor ingreso per cápita, surgen de inmediato varias cuestiones filosóficas acerca de la validez del bienestar material como expresión de progreso o felicidad. La medición del ingreso y el producto bruto fue un invento de los economistas anglosajones. América Latina vivió sin tal medición durante cuatro siglos, y aun ahora la realiza sin un alto grado de precisión. Además, a la luz de controversias recientes planteadas en los países desarrollados y en organismos internacionales, el concepto del ingreso per cápita pierde cada vez más su claridad.

En países cuyo nivel de vida es bajo como quiera que se mida el ingreso, existe también en los dirigentes y otros individuos la tendencia a considerar el elemento humano, antes que el material, como lo esencial del desarrollo. Es posible que esta actitud tenga profundas raíces ideológicas. No en vano el pensamiento marxista ha inspirado a intelectuales y políticos latinoamericanos. Después de todo, el valor es creado por el trabajo. Una tasa elevada de crecimiento demográfico significa un gran incremento de la fuerza de trabajo efecti-

va o potencial. Por desgracia, este concepto no va unido a una suficiente comprensión de los fenómenos demográficos como para entender las consecuencias de un porcentaje en ascenso de los grupos de edades más jóvenes y de su efecto continuo sobre la entrada a la fuerza de trabajo. Tampoco está claro para quienes no son técnicos que un incremento de la producción se relaciona más con una inversión mayor de capital por trabajador y de mayores insumos tecnológicos que con la mera disponibilidad de trabajo humano. En un país pobre, un hombre es más importante que una máquina; en un país rico puede ocurrir lo contrario. No se percibe el efecto de los métodos modernos de producción sobre el empleo con claridad suficiente para advertir que las tasas elevadas de crecimiento demográfico quizá estén afectando ya el subempleo y el desempleo.

Las presiones procedentes del exterior de América Latina, sobre todo del gobierno y de muchos organismos privados norteamericanos, pero también de las Naciones Unidas, hacen más difícil para los dirigentes políticos latinoamericanos, con pocas excepciones, la adopción de una actitud más racional hacia el crecimiento demográfico. En primer lugar, el argumento de que una disminución del crecimiento demográfico produce *ipso facto* un ingreso per cápita mayor no se acepta porque constituye una exagerada simplificación de la realidad. Un aumento del ingreso per cápita es resultado de muchos factores relacionados con la formulación y la ejecución de las políticas de desarrollo. Para el dirigente político lo importante es el desarrollo no la disminución de la fecundidad. La defensa de una disminución de la tasa de crecimiento demográfico como “solución” a los problemas de un país sería derrotista y poco atrayente para el electorado o la opinión pública. Además, no es probable que los efectos de una menor fecundidad se sientan antes de un lapso generalmente mucho mayor que el previsible de una administración. Si la adopción de la planificación familiar significa además una confrontación con la Iglesia y con los grupos tradicionales de la sociedad, el gobierno se verá colocado en una situación incómoda. Así ha ocurrido con frecuencia en los países latinoamericanos. La mera sugerencia de una presión externa crea necesariamente una reacción. Las decisiones de la política demográfica deben ser soberanas y acordes con los intereses nacionales, y deben tomarse libremente. La ansiedad de grupos extranjeros acerca de la población y el desarrollo no ayudará a resolver el problema.

Recientemente se ha prestado atención al efecto del crecimiento demográfico sobre el medio ambiente. Se han elaborado varios estudios, con visión futurista, que entre otras cosas examinan las consecuencias de las grandes concentraciones de población en áreas urbanas y los efectos de la industrialización sobre la contaminación del aire y el agua. Aunque en América Latina la urbanización está avanzando a pasos agigantados y ha conducido a la proliferación de

barrios miserables, no se reconoce que esto puede deberse en parte a elevadas tasas de crecimiento demográfico. El espectro de la contaminación, evidente ya en varias capitales latinoamericanas, no se percibe todavía como una amenaza. En casos extremos, como ha ocurrido en alguna ciudad brasileña, aparecen en las calles letreros que rezan: “Queremos contaminación”, en el sentido de desarrollo industrial; en otros casos, la protección del medio ambiente se descarta como una preocupación innecesaria. Hay pocos indicios de políticas destinadas a ocuparse de la distribución espacial de la población. En algunos países la sobrepoblación rural se debe a las tasas positivas de crecimiento demográfico en el sector. Los patrones de elevadas tasas de natalidad se transmiten a las áreas urbanas. Casi ningún gobierno parece capaz de enfrentarse al efecto de las tasas elevadas de migración rural-urbana.

Sin embargo, se tiene conciencia del efecto que el crecimiento demográfico tiene sobre la planificación sectorial. Los responsables del desarrollo de la educación y la vivienda, en particular, están adquiriendo una conciencia clara de la importancia de las llamadas “inversiones demográficas”. En materia de educación, aunque debe satisfacerse la demanda de matrícula, cada vez se hace más claro que las masas están absorbiendo una proporción tan elevada de los recursos educativos que poco puede destinarse al mejoramiento de la calidad. Esto es particularmente grave en los sistemas educativos donde una tasa elevada de deserción, a todos los niveles, significa un gran desperdicio de recursos reales; el esfuerzo principal debería dedicarse al mejoramiento de las habilidades, antes que a la absorción del efecto de la gran fecundidad. De igual modo, la crisis de la vivienda está empezando a poner en claro que las familias grandes reducen la capacidad de los asalariados para participar en programas de vivienda. Los planes de educación, vivienda y desarrollo urbano, así como las proyecciones del abastecimiento de agua, están tomando cada vez más en cuenta las consecuencias de las tasas elevadas de crecimiento demográfico.

En resumen, al nivel “macro” no hay todavía muchos indicios en el sentido de que se estén elaborando en los países de América Latina políticas de población integradas en las políticas de desarrollo. Los programas de planeación familiar están ganando terreno, y en algunos casos han recibido apoyo oficial, pero todavía se considera que responden a necesidades especiales de una parte de la población, más que a objetivos nacionales. En algunos casos se plantea la cuestión al nivel de la decisión individual, para evitar que el término “control”, aplicado a la población, pueda interpretarse como una política impuesta por el gobierno.

Al nivel de los intermediarios sociales, la significación concedida al tema del crecimiento demográfico en la América Latina varía según los grupos profesionales. Los médicos han encabezado sin duda la discusión de las consecuen-

cias de las tasas elevadas de crecimiento de la población. A pesar de tener pocos conocimientos de demografía han obtenido conclusiones obvias de su contacto con el problema de los abortos ilegales, especialmente entre las mujeres de los sectores urbanos. La mortalidad resultante de tales prácticas, los peligros para la salud y el costo social involucrado han creado la conciencia de que se requieren con urgencia métodos de control de la fecundidad. En consecuencia, no es sorprendente que los servicios médicos y de salubridad hayan tomado la delantera en la organización de programas de planeación familiar, sea como un servicio público o en asociación con grupos de patrocinio privado. Por supuesto, no debe suponerse que la profesión médica apoye estos programas en forma unánime. Hay grandes prejuicios de carácter social y cultural, pero se ha avanzado mucho. No hay duda de que el personal médico, por su contacto constante con parejas y familias jóvenes, es especialmente sensible a los problemas sociales, económicos y psicológicos de las familias grandes, cualesquiera que sean sus repercusiones a nivel nacional. Por lo tanto, los médicos constituyen una fuerza de cambio que debe tomarse en cuenta en una política cuyo objetivo sea la disminución de la fecundidad y el mejoramiento de la salud y el bienestar de la familia.

Los científicos sociales de América Latina han asumido una actitud muy diferente. Sobre todo los economistas, aunque también los sociólogos y otros, han excluido de su pensamiento las variables demográficas. El crecimiento de la población se considera como una variable a largo plazo que no debe interferir en la planeación a corto o mediano plazo. A pesar del análisis de las consecuencias de las tasas elevadas de crecimiento demográfico desarrollado en varios países, sobre todo en Estados Unidos, en los últimos 10 o 15 años, se considera mínima su importancia en las condiciones latinoamericanas. Por ejemplo, la relación existente entre las elevadas razones de dependencia y las bajas tasas de ahorro se descarta como algo inaplicable, en su mayor parte porque en América Latina el desarrollo no depende del ahorro personal sino del ahorro de las empresas y del sector público. La disminución de las razones de dependencia sólo permitiría al consumidor satisfacer sus necesidades en forma más completa, pero no aumentaría su ahorro. Es posible que ésta sea una visión demasiado estática del ahorro si el mismo se considera como un flujo a lo largo de la vida de una familia, tomando en cuenta las posibilidades de educación y de ingreso de los diversos miembros de una familia pequeña en comparación con los de una familia grande.

Algunos economistas latinoamericanos afirman que se requiere una población grande para la creación de un mercado interno suficiente para el surgimiento de industrias donde son importantes las economías de escala y en con-

secuencia las disminuciones de los costos unitarios. Ésta es también una visión parcial del problema, ya que no es el tamaño de la fuerza de trabajo el que determina el “mercado”, sino los factores responsables de la distribución del ingreso y la capacidad para competir en los mercados extranjeros. Por otra parte, pocos economistas han tomado suficientemente en cuenta el efecto de las tasas elevadas de crecimiento demográfico sobre el subempleo y el desempleo, o el efecto de una alta fecundidad sobre los salarios de los trabajadores no calificados, en particular los rurales y los migrantes. Desde luego, puede argumentarse que con una planeación y con programas de desarrollo debidamente integrados podrían lograrse tasas elevadas de inversión que absorberían a los subempleados y los desempleados, independientemente de la tasa de expansión demográfica. A este respecto, es necesario comparar las probabilidades con las certidumbres: el aumento de la población es algo cierto, mientras que la adopción de programas ideales de desarrollo no es quizá ni siquiera algo probable. Seguro es que toda disminución de la tasa de crecimiento de la población facilitará la ejecución de cualquier política de desarrollo.

Es un hecho que apenas se ha iniciado la investigación sobre las influencias recíprocas entre el crecimiento demográfico y los aspectos económicos y sociales del desarrollo latinoamericano. Los economistas sólo pueden defender en términos teóricos una política de reducción de la fecundidad. Ahora se está organizando la investigación en varios institutos latinoamericanos de demografía y de economía y se está invitando a participar a sociólogos y otros especialistas en una investigación que debe ser esencialmente interdisciplinaria. Además, hay una gran necesidad de comunicación entre los científicos sociales y el personal médico, y entre estos grupos y los planificadores.

Hay otros grupos intermedios, sobre todo personas preocupadas por las cuestiones públicas. La Iglesia, por una parte, muestra señales de modificar su posición, a la luz de la encíclica de 1968, para cesar en su oposición a los programas de planeación familiar, quizá como una concesión a la realidad social. Desde luego, los grupos voluntarios desempeñan un papel importante en muchos países latinoamericanos; y donde los gobiernos no han tomado aún una posición positiva, por lo menos a través de los servicios de salud, tales grupos se han ampliado, encontrando generalmente una demanda casi ilimitada de información y servicios.

A nivel individual debemos distinguir entre la población rural y la urbana. En la primera las tradiciones parecen revelar una inclinación hacia las familias grandes como un medio de contar con fuerza de trabajo en el predio y con seguridad en la ancianidad. La fecundidad es naturalmente elevada, dada la ausencia de restricciones. Ignoramos si se tiene conciencia del hecho de que, debido

a la ampliación de los servicios de salud, sobreviven ahora más niños que antes, y si esto genera alguna motivación hacia las familias más pequeñas. La mayoría de los programas de planeación familiar han avanzado poco en las áreas rurales de América Latina, aunque es posible que en ciertas regiones se logre una reacción favorable. Mientras el excedente de la fuerza de trabajo rural emigre a las áreas urbanas, el efecto de la fecundidad elevada se transfiere a la ciudad y a los sectores manufactureros y terciarios. Dado el bajo nivel educativo de los trabajadores migrantes, resulta dudoso que a este nivel haya una conciencia significativa de la importancia del tamaño de la familia. Por supuesto la clase media y los asalariados que aspiran a incorporarse a ella están mucho más motivados por razones económicas y sociales a regular el tamaño de la familia y son buenos clientes de los programas de planeación familiar. La baja fecundidad parece relacionarse con el nivel educativo y de ingreso, mientras que las creencias o prácticas religiosas no parecen tener mucha influencia. Desde luego, en el campo psicológico hay muchas resistencias por vencer, en particular entre los varones latinoamericanos.

Es claro que la adopción de políticas de población racionalmente definidas en América Latina, como parte de estrategias globales de desarrollo, debe aguardar hasta que se amplíen y profundicen los estudios y hasta que se registre una mayor actividad de los grupos nacionales interesados y una mayor comunicación entre el nivel “macro”, el intermedio y el individual. En esencia el problema es político porque involucra la participación en asuntos públicos y en la formulación y ejecución de políticas. Sin embargo, hay indicios de progreso y es de esperarse que en los años próximos sea posible el examen desapasionado del problema demográfico en concordancia con los intereses de la región. Para ello será necesario que la presión y la ansiedad externas se reduzcan a un nivel mínimo.

#### POSDATA

En la Conferencia Regional Latinoamericana sobre Población, efectuada en San José, Costa Rica, en abril de 1974, preparatoria de la Conferencia de Población Mundial de este año, los gobiernos latinoamericanos, como miembros de la Comisión Económica para América Latina, tuvieron por primera vez la oportunidad de intercambiar opiniones y exponer posiciones sobre el crecimiento de la población y sus implicaciones políticas. La mayoría de los planteamientos contenidos en este trabajo estuvieron también presentes en los debates. Las proposiciones formuladas en dicho evento abarcan desde políticas de control masivo y enérgico de la natalidad —como la sustentada por Barbados— o con

algunos elementos moderadores —caso de Costa Rica— hasta otras destinadas a favorecer el incremento demográfico, como fue la postulada por Argentina. En lo que se refiere a este último país, el problema es visualizado en términos de la ocupación del territorio, involucrando una inmigración de 15 millones de personas en el próximo cuarto de siglo para llegar de este modo a 50 millones de habitantes en el año 2000 y no a los 35 millones que resultan de proyectar las actuales tendencias de la fertilidad. En una posición intermedia se encuentran países como México, Colombia, Venezuela y algunas repúblicas centro-americanas, donde se ha llegado a reconocer oficialmente que las altas tasas de crecimiento de la población prevalecientes deben ser reducidas, aunque se sostiene que ello debe ocurrir dentro de un marco de desarrollo económico más rápido y equilibrado o sobre la base de programas de planificación familiar absolutamente voluntarios, con un respeto total por el derecho de las parejas para decidir el tamaño de su núcleo familiar.

Un caso especial es el protagonizado por Brasil, donde ha empezado a registrarse un descenso en la fertilidad. Las autoridades no han adoptado medidas concretas para evitar este fenómeno, aun cuando sostienen que el incremento de la población del país es imprescindible para ocupar el extenso territorio brasileño y conformar un vasto mercado interno.

Pese a que los debates demostraron que se está aún muy lejos de llegar al consenso, es innegable que los gobiernos latinoamericanos, salvo escasas excepciones, están conscientes del efecto que las variables demográficas —fertilidad, mortalidad, migración interna— tienen sobre el desarrollo social y económico, y de la necesidad de formular una estrategia global en la que el crecimiento de la población y sus consecuencias estén interrelacionadas con el desarrollo en sí mismo.

No hay duda de que el problema es complejo y de que tiene matices políticos. A este respecto, la Conferencia de San José fue un éxito, ya que el crecimiento de la población había sido hasta ahora tema de preocupación sólo de científicos sociales y de personal de la salud, mientras que de ahora en adelante el problema pasará a inquietar también a quienes adoptan las decisiones —es de esperar que con el consejo de los técnicos. Los gobiernos están encarando la situación con cautela y, por ende, en forma realista, lo que implica no fijar metas cuantitativas, en consonancia con el propuesto Plan Mundial de Acción que será discutido en la Conferencia Mundial de Población en Bucarest. Entre otros factores, la inseguridad en cuanto al éxito de los programas de planificación familiar, donde sean adoptados o promovidos, haría de la fijación de metas de población un compromiso político algo riesgoso. Los defensores del control de la natalidad sostendrán tal vez que si los gobiernos latinoamericanos

no adoptan sin vacilaciones medidas en tal sentido, las predicciones catastróficas en cuanto a incremento demográfico terminarán indefectiblemente haciéndose realidad. En esta etapa, sin embargo, parece más conveniente postular que debe darse a quienes tienen la responsabilidad de adoptar decisiones la oportunidad de revisar la situación y sus perspectivas y de definir más claramente las políticas integrales antes de emitir cualquier juicio pesimista. Una de las necesidades prioritarias en América Latina es desarrollar investigación útil sobre la interrelación entre variables económicas, sociales y demográficas, especialmente en las zonas rurales.

## POBLACIÓN, GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL\*

### I

Cuando se abordan hoy día temas como el que da su título a este trabajo, me veo obligado a preguntarme: ¿es que hay algo nuevo que decir? Cierto es que llevamos algún tiempo cargando a cuestas con el concepto de la globalización, que como tantos otros de este siglo pierden muy pronto su precisión y son objeto de toda clase de interpretaciones.

En cierto sentido, la globalización —la extensión y difusión de un fenómeno, sobre todo económico, a la integridad del “globo terráqueo”, como se le decía hace algunos lustros— ha existido, si no siempre, al menos desde la revolución del transporte marítimo a partir de los siglos xv-xvi. ¿Qué se transportaba a “ultramar” —otro término en desuso— y por qué? Pues, mercancías, marinos y soldados, personas aventureras, armamento, migrantes, esclavos, frailes y clérigos, “descubridores”... para apoderarse de nuevas tierras y aguas, recursos convertibles en riqueza tangible; para extender los imperios, imponer soberanías e instituciones, someter a otras poblaciones donde las hubiere.

No sé si el concepto de la globalización haya cambiado mucho, salvo en la forma y en la tecnología empleada. Pero para evitar analogías históricas debatibles o aun absurdas, puede quizá establecerse el origen de la globalización en la segunda mitad del siglo xix. Las economías y sociedades europeas, acompañadas en menor grado y con algún rezago por la de Norteamérica y, desde la primera parte del presente siglo, por Japón, irrumpieron con nuevas tecnologías en varios continentes que hasta hace poco hemos llamado el Tercer Mundo. En los territorios afectados, las potencias económicas empezaron a definir a su favor y en gran escala —escala intercontinental, mundial o, si se quiere, global, sin importar las fronteras— el binomio tecnología/capital.

\* *Hacia la demografía del siglo xxi* (V Reunión Nacional de Investigación Sociodemográfica en México), México, Sociedad Mexicana de Demografía/Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, vol. 3, 1999, pp. 365-376.

Se trata de un proceso que fue creciendo en magnitud, rapidez e importancia. En la actualidad, con la adición de gérmes y variedades nacidos de la segunda guerra mundial y de la energía nuclear, y de la transformación de descubrimientos científicos en realizaciones tecnológicas, dicho proceso, auxiliado enormemente por la informática basada en *chips* cada vez más poderosos y en instrumentos satelitales, ha acabado por crear la globalización instantánea, por lo menos del conocimiento y de las cotizaciones de bolsa. La globalización es ya posible y accesible para casi todas las economías del planeta y para una gran proporción, si no la gran mayoría, de sus habitantes. El Imperio romano representa quizá el único antecedente, limitado a un territorio que hoy se antoja bastante pequeño y sin la ventaja de la comunicación supersónica y los *superchips*. El paralelo se daría con las empresas transnacionales del presente que, según muchos, son más poderosas que los Estados que se han debilitado con las guerras, sus fracasos sociales y económicos y sus desquiciantes políticas fiscales y financieras.

La globalización actual lleva en sí una fuerte dosis de convergencias en la práctica económica. Comprende asimismo aspectos de la política social que se asocian con un fondo cultural-político y hasta ideológico que le da cierta cohesión mientras no se ponga demasiado el ojo en los problemas demográficos de la humanidad en su conjunto y de ciertas regiones en lo particular, o en las peligrosas asimetrías del desarrollo y en el deterioro ambiental también global.

Lo anterior no se presenta como un fenómeno determinista que inevitablemente lleve a la catástrofe. Si se acepta el predominio del cambio tecnológico rápido y a veces impredecible en la era actual, baste hacer notar que la ciencia y la tecnología pueden ser condicionadas por las sociedades nacionales y por la comunidad internacional, de tal manera que operen a favor de una globalización sana y no una enfermedad o de plano autodestructiva. Ese relativo condicionamiento, que afectaría además la visión económica y social del desarrollo sustentable que ahora se acepta de manera creciente como desiderátum —pero que tampoco se define con precisión—, dependerá, sin embargo, de avances en los sistemas de convivencia política a todos los niveles. Tales avances están ya afectados por las asimetrías, las pasiones y las ideologías, las proclividades al conflicto armado, las intolerancias, las ocultaciones y las mentiras públicas, la injusticia, y desde luego por los temores de unas sociedades respecto a otras. Todo ello constituye un sistema inestable, de progresos y retrocesos, a veces acercamientos hasta el borde del precipicio o al área de interacciones imperceptibles generadoras del caos. Se advierten o prevalecen mutuas retroalimentaciones con frecuencia negativas que, a pesar de los adelantos del conocimiento, resulta difícil detectar a tiempo.

## II

Hay lecciones histórico-metodológicas que no se aprendieron bien para beneficio de generaciones posteriores. Dado que la globalización actual se manifiesta principalmente en el campo económico, me referiré a dos muy importantes: la de cómo se salió de la Gran Depresión de los años treinta y la de cómo se organizaron las economías de guerra, sobre todo al surgir las condiciones que dieron lugar a la segunda gran conflagración mundial.

La crisis de los años treinta, la primera crisis grande, extendida y profunda de la economía y las finanzas internacionales, aun cuando fue prevista por algunos, no alcanzó a provocar al principio sino respuestas parciales clásicas y de repliegue: reducir los salarios, restringir el comercio, reducir el gasto público, recuperar a corto plazo lo perdido, y tratar de volver a las condiciones de antes. Pocos se dieron cuenta de que no había tal retorno posible —habían “cambiado los parámetros”, como dicen los pedantes de ahora. En forma balbuceante y en medio de fuertes polémicas, algunos economistas y algunos de los responsables políticos empezaron a armar lo que hoy se llamaría un marco conceptual macroeconómico que indujera de nuevo la inversión, el crecimiento, el empleo, el aumento de los ingresos, la liberación de las trabas al movimiento de los factores y al intercambio de bienes y servicios. No fue una victoria nítida de las ideas y las políticas puramente económicas, porque desde mediados del decenio de los años treinta las sombras bélicas acechaban ya en varias partes. Queda la duda histórica de si las movilizaciones de recursos para la guerra fueron a la postre más estimulantes de las economías de las naciones industrializadas que las políticas anticíclicas que algunas de ellas emprendieron.

Sin embargo, las mismas técnicas macroeconómicas destinadas a salir de la depresión enseñaron cómo hacer frente a la movilización del gasto con fines de defensa y ofensa y a la necesaria restricción del consumo. De no haberse adoptado políticas congruentes, con estímulos fuertes a la investigación científica experimental y al avance tecnológico, el llamado esfuerzo bélico se habría vuelto, en todos los países militarizados, un caos de suministros, producción y especulación en un ambiente altamente inflacionario.

El fin de la segunda guerra mundial hace medio siglo engendró, casi por necesidad, la noción consciente de la reconversión ordenada de las economías bélicas, con toda su cauda tecnológica, a las necesidades previsibles de los tiempos de paz. Si se podía formular una política macroeconómica para la guerra, ¿por qué no también para la paz?

Ya en la Carta de las Naciones Unidas de 1945, sobre la base de estudios aislados de los tiempos de la preguerra y en previsión de los ajustes que traería la posguerra —y con las lecciones de la posguerra anterior de los años veinte y

treinta— se habían incluido los temas económicos y sociales en el “nuevo orden internacional”. Hacia 1947-1948 se empezaron a crear comités, comisiones, consejos y aun núcleos de pensamiento y definición de objetivos, para lo que muy pronto se denominaría el desarrollo económico y social. La idea no fue muy bien recibida entre las empresas transnacionales de la época ni en los organismos de Bretton Woods, de los que el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento había sido proyectado más para la reconstrucción europea que para colaborar en el desarrollo (Urquidi, 1994a y 1995).

Los gobiernos que apoyaban principalmente al FMI y al Banco Mundial, y que a su vez estaban dedicados a impulsar rápidamente la reconstrucción europea, tampoco veían con demasiado interés las necesidades del desarrollo a largo plazo, fuera del famoso Punto Cuarto del presidente Truman que dio inicio hacia 1949-1950 a la “cooperación técnica”, pero sin transferencias significativas de capital financiero. Es más, en importantes esferas gubernamentales de la época —tanto en los países industrializados como en muchos de los de menor nivel económico— no se entendía el concepto del desarrollo como fenómeno social, sino que se añoraba, una vez más, el retorno a épocas pasadas, por cierto no tan gloriosas.

Las reconversiones a economías de paz se iniciaron en medio de tumultos políticos nacionales e internacionales, y todavía más, en una atmósfera de amenazas nucleares de grado de sobreaniquilamiento recíproco que en unos cuantos años plantearon la prioridad del equilibrio nuclear por sobre las prioridades percibidas de solidaridad con el Tercer Mundo.

La larga batalla, al fin perdida, del desarrollo fue promovida por las naciones subdesarrolladas, que se sentían agujijoneadas por aspiraciones legítimas de pueblos de bajo nivel de vida y bienestar. Se careció de suficiente comprensión por parte de los países de mayor nivel de industrialización de uno y otro lado de la llamada Cortina de Hierro. A su vez, la capacidad de actuación de los organismos creados en la posguerra para ocuparse del desarrollo resultó casi mínima.

### III

Lo que se logró entre 1950 y 1980 fue relativamente poco, bastante asimétrico (con las excepciones del caso), y al fin se tornó muy vulnerable a factores incontrolables, en especial en el área de los movimientos financieros. El parteaguas fue la flotación de las monedas iniciada con la del dólar estadounidense en 1971, seguida del surgimiento de mercados financieros no especializados y volátiles en Europa y, como puntilla, de la especulación nacida de los auges petroleros de los años setenta. La cooperación financiera, económica y técnica a favor de los países en

vías de desarrollo que promovió la OCDE durante los años sesenta culminó en un relativo estancamiento quince años más tarde, cuando el Informe Brandt puso en evidencia que la *voluntad* de los países industrializados de apoyar a los países en desarrollo se estaba desvaneciendo. En todo ese periodo transcurrido desde la segunda posguerra inmediata, el comercio mundial se vio aprisionado por trabas y, en el caso de las muchas naciones del Tercer Mundo, tuvo que hacer frente a un gran conjunto de desventajas en precios, comercialización y financiamiento.

En los años sesenta y setenta no se promovía aún la idea del mercado global —el mercado internacional existente estaba bastante fragmentado. Es más, las crisis petroleras de los años setenta agudizaron las fragmentaciones. El fracaso de las ideas de solidaridad en el desarrollo mundial —nunca ganadoras del consenso de las Naciones Unidas— fue cediendo el campo, con el creciente poder de las economías occidentales, a la idea de la asignación de los recursos por señales de mercado —es decir, se dio la espalda a la función social y económica del Estado en el desarrollo y se retomaron nociones del siglo pasado. El mercado —aun cuando nunca había funcionado equitativamente y ni siquiera era motivo de definición excepto en lo abstracto— habría de ser el árbitro, así fuera entre economías de elevado nivel industrial y tecnológico, o entre estas economías fuertes y las débiles sin importar cómo se repartieran los beneficios, ni tener en cuenta circunstancias sociales, culturales o demográficas.

El éxito relativo de algunas naciones en vías de desarrollo del sudeste de Asia había logrado ocultar en muchos casos que el crecimiento y el desarrollo no se podían considerar como procesos lineales, y que los mecanismos de mercado no eran suficientes para corregir las tensiones estructurales. Los Estados comenzaron a despojarse, a veces por presión de partidos políticos, a veces por ideas simplistas de los académicos, de sus facultades para intervenir justificadamente y con eficiencia en las imperfecciones de los mercados nacionales e internacionales. En los países en desarrollo la presión vino también de los organismos de Bretton Woods y de los círculos financieros internacionales.

#### IV

A lo largo de estos periodos de crisis y confusión en los años sesenta, se fueron perfilando lo que quisiera designar como “puntos ciegos” (que traduzco literalmente del inglés *blindspots*).<sup>1</sup> Por puntos ciegos quiero decir fenómenos y

<sup>1</sup> Este párrafo no aparecía en mi versión preliminar presentada en la V Reunión Nacional de SOMEDE; lo incluyo en respuesta a la pregunta de uno de los comentaristas de que explicara el concepto.

procesos que no sólo no son claramente visibles o que están ocultos, sino que, además, son procesos que los gobiernos y los líderes políticos y de opinión prefieren no ver o *no quieren ver*, en parte con la esperanza de que las dificultades que entrañen desaparezcan por sí solas, sin intervenciones de política pública que no son de su agrado o van en contra de sus particulares dogmas o prejuicios.

Uno de los puntos ciegos de la economía internacional global a partir de los años sesenta fue la disparidad en los adelantos tecnológico-industriales entre los propios países industrializados. Tal disparidad alteró la posición relativa de distintas economías industriales en función de índices de productividad y de capacidad de expansión, y llevó el centro de gravedad a las latitudes y meridianos de las riberas asiáticas del océano Pacífico. En esta zona, bajo la égida de Japón, se aprovecharon muchos adelantos en electrónica, óptica y otros campos en beneficio propio y a largo plazo, a costa de otras economías. Algunas de éstas respondieron, aunque tardíamente y gracias a una asombrosa flexibilidad en sus estructuras, como en el caso de Estados Unidos y de Alemania occidental. Ello se conjuntó con la creciente globalización financiera, en gran medida especulativa, en la que los organismos de Bretton Woods no tuvieron capacidad o voluntad para intervenir.

En los años ochenta el endeudamiento externo excesivo y a veces irresponsable de los países en desarrollo acabó por imponer a los deudores ajustes de castigo de los que muchos no han podido salir aún. Se llegó a afirmar como doctrina que esos países debían “crecer para salir de su endeudamiento”, pero sin asegurarles los apoyos comercial, financiero y tecnológico internacionales necesarios para crecer y desarrollarse. Se confió demasiado, de nuevo, en las políticas de mercado del siglo XIX y, en particular, los pocos esfuerzos que se hicieron a nivel internacional para promover la transferencia de tecnologías y en general la cooperación científico-tecnológica tuvieron resultados inconsecuentes que no hicieron peligrar el predominio de las empresas transnacionales en la materia. Mientras tanto, por añadidura, continuaron los gastos militares nucleares y otros, los viajes a la Luna, y se mantuvo la indiferencia ante las crecientes desigualdades presentes en los continentes menos desarrollados.

## V

Otro de los puntos ciegos fue el desencadenamiento de la actual crisis demográfica de los países en desarrollo. Entre los países en desarrollo más poblados, con tasas mayores de fecundidad y de incremento natural de la población, y

ritmos de megaurbanización sin precedente, se creó, con pocas y singulares excepciones, escasa conciencia de las consecuencias ulteriores de su propia dinámica demográfica. A partir de reuniones profesionales internacionales de los años sesenta, con el apoyo de las Naciones Unidas, se logró llevar a la arena de la globalización el fenómeno poblacional. Pero los resultados fueron bastante magros, en parte por las ásperas diferencias entre los países desarrollados y los de menor nivel medio de vida con respecto a la cooperación internacional. Se sostenía que si ésta casi no existía en lo económico y lo financiero, ¿por qué otorgar prioridad al fenómeno demográfico, sobre todo bajo la presión de los países industrializados en los que la fecundidad había descendido ya de manera notable? El debate fue afectado también en muchos países por la falta de investigación demográfica y por los resabios de ideas de otras épocas, sin mayor miramiento hacia las implicaciones generales de las tendencias globales de la población.

## VI

Considerado en retrospectiva, un tercer punto ciego fue la inconsciencia internacional, y obviamente nacional, acerca de los estragos que la propia industrialización y muchas prácticas agrícolas viejas y nuevas estaban causando al planeta. A las advertencias de algunos ecólogos en los años sesenta y a las iniciativas tomadas dentro y fuera de las Naciones Unidas, muchas provenientes de la sociedad civil, se debió que pudieran emprenderse en los años setenta algunos programas nacionales para detener el deterioro ambiental. De focos locales y regionales, se pasó con rapidez, con apoyo en avances científicos, a detectar problemas ambientales globales de gran consecuencia para el futuro de la humanidad, concernientes al cambio climático, la reducción de la envoltura de ozono, la deforestación, la contaminación de aguas dulces y oceánicas, la destrucción de la calidad de vida en las grandes concentraciones urbanas, y muchas otras manifestaciones. No en balde el pequeño grupo de personalidades constituidas en el Club de Roma llamaron la atención sobre los peligros y los desafíos del futuro.

Veinte años después se aceptó que algunos de estos problemas ameritaban convenios internacionales para comprometer a los gobiernos y a las sociedades a emprender acciones correctoras del deterioro del ambiente. Se llegó más lejos: se adoptó retóricamente mediante la Declaración de Río de Janeiro de 1992 el concepto del desarrollo sustentable. No obstante, ningún país, ninguna sociedad, industrializada o en vías de desarrollo, ha iniciado hasta ahora un proceso

evolutivo que pueda conducir al desarrollo sustentable —aquel que garantice a las generaciones futuras el poder desenvolverse y vivir sin amenazas a su calidad de vida derivadas de la actividad económico-industrial y agrícola y del deterioro ambiental<sup>2</sup> (Informe Bruntland, 1987; Urquidi, 1994b).

## VII

Si a pesar de las advertencias y los compromisos internacionales y nacionales, el punto ciego del ambiente se está ampliando en vez de reducirse —y así seguirá ocurriendo durante tal vez una generación antes de que en el mejor de los casos las tendencias actuales se empiecen a revertir—, el punto ciego de la disparidad tecnológica está aún menos en vías de desaparecer. Despojadas las economías de los países en desarrollo de capacidad y voluntad de promover el adelanto científico y tecnológico —con frecuencia relacionadas con los vetustos sistemas educativos o su carencia, y con la ideología de que todo debe hacerse conforme a las señales que den los mercados—, la consecuencia para muchos, si no la mayoría de ellos, es bastante grave: algunos quedarán en la situación de economías discapacitadas, con mayor o menor número de habitantes famélicos; otros se modernizarán a medias, estableciendo enclaves de industrialización moderna y computarizada para el mercado globalizado, al lado de industrias y actividades de baja productividad destinadas a hacer frente a las necesidades mínimas de consumo de los habitantes empobrecidos, y otros países más seguirán avanzando por la senda de la globalización a base de tecnologías de punta —sin las cuales no podrían competir— pero sin el “inconveniente” de tener que emplear los incrementos de la fuerza de trabajo derivados de las dinámicas demográficas anteriores.

La tecnología de punta, en una era de crecimientos económicos apenas modestos, es uno de los principales factores del desempleo en los países de elevado nivel de industrialización y productividad. Dicho desempleo —haciendo abstracción de los cambios en la estructura por edades y otras características de la fuerza de trabajo, por ejemplo, su nivel educativo, su grado de capacitación, su género, etc.— se reducirá a niveles tolerables sólo cuando las actuales generaciones dejen de remplazarse de manera natural por el todavía fuerte número de nacimientos que se traducirán con el tiempo en fuerza de trabajo. Si no se restringen las tasas migratorias de fuerza de trabajo proveniente de los países de menor desarrollo, el desempleo estructural de las generaciones originarias del país industrializado continuará pesando sobre su propia economía.

<sup>2</sup> La definición es más compleja.

Lo que precede lleva a la consideración de las tendencias de la migración internacional desde el punto de vista de los países de origen de los migrantes, que tendrán interés en que su fuerza de trabajo redundante emigre, y lleva necesariamente a las consideraciones demográficas globales —el otro gran punto ciego de nuestra era y del próximo siglo.

Las migraciones internacionales forzadas por conflictos bélicos regionales, hambrunas o violencias políticas deben distinguirse de las voluntarias. Estas últimas, de Sur a Norte y entre naciones del Sur, se originan tanto en factores de oferta como de demanda. Resultan por un lado de la baja productividad, el reducido salario y la aspiración de una mejor vida con acceso a la educación, al trabajo regular y la seguridad social. Por contra, las atrae la demanda diferencial en los países de alto nivel de desarrollo que requieren contar con mano de obra barata e intermedia, menos costosa, para las tareas a las que la fuerza de trabajo propia no quiere dedicarse o en las que no acepta los niveles salariales vigentes, principalmente en las cosechas agrícolas, la construcción, los servicios públicos y los servicios comerciales y otros privados como los domésticos, los de alimentación, etc. Es bien sabido que mientras existan, además, disparidades salariales entre los países industrializados y los de menor desarrollo del orden de seis a 10 veces, o aun más, en cada categoría de capacidad de trabajo, las emigraciones difícilmente podrán evitarse, sean o no legales. Las áreas de conflicto social y resistencias a la inmigración, con tintes étnicos y políticos violentos en muchos grandes centros urbanos o subregiones de los países de elevado nivel de industrialización, ya manifiestos, probablemente se convertirán en algunos casos en problemas de gran magnitud, en cierto modo reproducibles en forma paralela en varios países —y obviamente no ausentes de la influencia de los procesos de globalización.

Es de notar, a propósito, que la ampliación de zonas de libre comercio y, en general, la liberación global del comercio y ciertos servicios que se supone será la gran tarea del nuevo GATT, la Organización Mundial de Comercio (OMC), se apoyan en la teoría tradicional de que el intercambio comercial internacional es el sustituto de los movimientos también transfronterizos de los factores de la producción. Pero está demostrado que éstos, tanto la fuerza de trabajo como el capital, están sujetos a otros elementos condicionantes, entre ellos los estructurales, que con frecuencia nada tienen que ver con las teorías clásicas y neoclásicas del comercio internacional. La disfunción futura entre el libre comercio y la migración internacional se perfilará como uno de los grandes problemas internacionales, a través de los continentes y los mares, sobre todo en las relaciones Sur-Norte.

## VIII

Por lo que hace a las tendencias demográficas globales y regionales, fueron presentadas con toda claridad en El Cairo, en 1994, por el Fondo de Población de las Naciones Unidas. Según sus proyecciones, los 5 700 millones [actuales] de la población mundial serán 6 000 millones en 1998, ya que los incrementos anuales superan los 90 millones. Para el año 2013, las previsiones fluctúan, según los supuestos básicos de las Naciones Unidas, entre 7 300 y 7 900 millones, y para el año 2050 la previsión más alta es de 12 500 millones, aunque se da también una mínima de 7 800 si la de 7 300 millones en 2025 se cumpliera y la fecundidad siguiera descendiendo a buen ritmo (Naciones Unidas, 1994). Es obvio que la cifra total a la que se llegue en 2050 dependerá mucho de lo que ocurra o se logre antes del año 2025, y de los programas que se emprendan desde ahora. Se recordará que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, efectuada en Río de Janeiro en 1992, postergó las consideraciones sobre población y medio ambiente.<sup>3</sup> En realidad, en El Cairo se dijo muy poco sobre esta relación, ya que la atención de las delegaciones se centró en otros temas, como la salud reproductiva y la planificación familiar, la familia, el papel de la mujer, etc. Las consideraciones propositivas sobre el ambiente fueron de carácter muy general (Naciones Unidas, 1994). Por otro lado, las migraciones internas e internacionales fueron tratadas en un contexto distinto, lleno de buenas intenciones pero nada más, siendo las segundas, las internacionales, como es bien sabido, casi un tema tabú (*ibid.*, caps. ix y x).

La distribución regional de los incrementos demográficos será en el futuro muy distinta a la que se registró hasta hace pocos años. Baste decir que alrededor de 90% o un poco más de los aumentos anuales de la población mundial ocurrirá en los países en vías de desarrollo, que mantienen en buena medida tasas de fecundidad total todavía elevadas, mientras los países industrializados están en muchos casos por debajo de la tasa de remplazo. Las diferencias en casi todas las variables demográficas son importantes aun entre los países en desarrollo (*ibid.*, *passim*). Pero se desprende de la información que la mayoría de los países del llamado Tercer Mundo está aún lejos de llegar a la etapa de la transición demográfica, y que la base de su pirámide poblacional es muy ancha y, por lo tanto, la proporción de menores de 15 años se aproxima a 45%. Existe, en consecuencia, un potencial de incremento de la población económicamente

<sup>3</sup> “El Programa 21 [de la Conferencia de Río de Janeiro] deja en manos de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo la continuación [*sic*] del examen de las relaciones existentes [nada dice de las *futuras*] entre la población y el medio ambiente” (*Proyecto de programa de acción...*, cap. III, C).

activa futura que difícilmente, aun cuando llegaran a obtenerse tasas de crecimiento del PIB muy elevadas (que no parece probable), podría encontrar empleo productivo o alcanzar condiciones mínimas adecuadas de ingreso antes de dos o tres decenios. De este potencial de la fuerza de trabajo seguirá saliendo, en gran parte, el contingente de la migración internacional Sur-Norte futura.

A corto y mediano plazo es poco lo que pueda hacerse por la vía cuantitativa. Pero por la razón de que el problema se sitúa no sólo en el terreno de la migración internacional, sino al mismo tiempo en el de la capacidad de los países en desarrollo de alta fecundidad de crear condiciones que permitan asegurar niveles de vida generales más elevados, será preciso integrar diferentes elementos de las políticas sociales y económicas. La política de población en estos países deberá por consiguiente concentrarse eficazmente en promover condicionamientos que permitan reducir las tasas de fecundidad, independientemente de cualquier otra consideración.

Muchos de los argumentos son los de hace 20 y 30 años. En algunos países se ha logrado ya reducir la fecundidad, pero no con la intensidad conveniente; en otros apenas si se ha empezado. La Conferencia de El Cairo ha hecho mucho más hincapié en la educación y la posición social de la mujer y en el bienestar familiar que en reuniones anteriores, elementos indispensables para complementar los servicios de información y los servicios médicos de la planificación familiar. ¿Se contraerá este punto ciego de la problemática global? Si se abrigan dudas, será necesario también afrontar las consecuencias de la globalización de las migraciones.

## IX

Las ideas expresadas en este trabajo las he formulado un poco “agresivamente”, a fin de invitar a los participantes en esta reunión nacional a dar el gran salto que supone reconocer, entre otras cosas, que los asuntos demográficos locales, regionales o nacionales no pueden desvincularse de los globales. La globalización, así sea en gran parte de carácter económico y financiero, está entretejida con todo lo demás, con lo social, lo cultural y lo político. Entraña una creciente interconexión, interacción, interdependencia, para la que hay que estar preparados. Sería un error continuar siendo esclavos de ideas y conceptos obsoletos que, aunque en lo abstracto parezcan interesantes y dignos de admiración, hayan perdido vigencia en la práctica ante la nueva complejidad.

Los hechos llevan la delantera. Si no se puede actuar con suficiente anticipación, al menos se necesita la comprensión necesaria para interpretarlos y tra-

tar de producir las adaptaciones menos desfavorables y más viables para evitar colapsos. Una de las principales será, desde luego, luchar contra la marginalidad y la indigencia, creando a la vez los medios para salir de ellas. Una política demográfica tendría que ser congruente con estos objetivos, y viceversa. En última instancia, pasado cierto umbral, no será cuestión de esta o aquella política, integrada con otras, sino de reconocer a tiempo cuáles serán los límites de sustentabilidad del planeta. Y, como lo ha hecho notar Soedjatmoko, quien fue el segundo rector de la Universidad de las Naciones Unidas, “el nuevo sistema internacional que tanta falta hace tendrá que ser construido no por nosotros los que hemos vivido en el siglo presente sino por aquellos que tendrán que vérselas con el siglo próximo: los jóvenes... a quienes debemos por lo menos una evaluación honesta de nuestros propios errores” (Newland *et al.*, s.f.).

#### BIBLIOGRAFÍA

- INFORME DE LA COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO  
1987 (Informe Brundtland), *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza Editorial, p. 67.
- NACIONES UNIDAS  
Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, 1994, *Proyecto de programa de acción de la Conferencia Internacional...*, nota de la Secretaría, El Cairo, Egipto, 12 de mayo, Doc. A/CONF.171/L. 1, cap. I.
- NEWLAND, Kathleen, y Kamala CHANDRAKIRANA SOEDJATMOKO (comps.)  
s.f. *Transforming Humanity: The Visionary Writings of Soedjatmoko*, West Hartford, Connecticut, Kumarian Press, p. 158.
- URQUIDI, Víctor L.  
1994a “Bretton Woods: un recorrido por el primer cincuentenario”, *Comercio Exterior*, octubre, pp. 838-847.
- URQUIDI, Víctor L.  
1994b “Economía y medio ambiente”, en Alberto Glender y Víctor Lichtinger (comps.), *La diplomacia del medio ambiente*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores y Fondo de Cultura Económica, cap. III.
- URQUIDI, Víctor L.  
1995 “Bretton Woods y México: balance del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial”, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, Tlatelolco, D.F., 8 de febrero.

## POBLACIÓN Y MEDIO AMBIENTE\*

El punto de partida para un examen de la relación población/recursos a la luz del Informe Bruntland<sup>1</sup> es el concepto central mismo que se ha adoptado: el de desarrollo sostenible, sustentable, perdurable o permanente, según la terminología que acabe por adoptarse en español para designar el término en inglés *sustainable development* (del verbo *to sustain*, o sea, según el diccionario de Oxford, evitar que algo caiga o decaiga, se hunda o falle; hacer posible que dure o perdure; lograr que aguante; mantener). En realidad, el concepto de desarrollo perdurable (*sustainable*) que el Informe Bruntland auspicia no significa solamente mantener o hacer perdurable el desarrollo como hasta ahora se ha conocido, sino que da a entender que el desarrollo mundial deberá adoptar nuevas modalidades. Las principales son las de reducir las desigualdades, tanto internacionales como internas, y al mismo tiempo, en un enfoque dinámico, lograrlo mediante un incremento de la producción e ingreso por habitante sin degradación o destrucción de la base ecológica y de recursos con que cuenta el planeta. Éste es un concepto que encierra muchos aspectos interrelacionados que en la práctica, hasta ahora, se han tratado casi siempre por separado.

El presente comentario se limita a los aspectos demográficos, principalmente en su relación con el medio ambiente, en el contexto de lo que pudiera ser un desarrollo perdurable o sostenible.

Las tendencias de la población mundial están dadas, dentro de ciertos límites, por cambios anteriores experimentados por sus principales variables: natalidad y mortalidad. La población mundial, según estimaciones de las Naciones Unidas, está creciendo a aproximadamente 1.7 por ciento anual.<sup>1</sup> Sin embargo, la tasa de incremento que registran los países desarrollados es de apenas 0.6 por ciento anual, mientras que la de los países en desarrollo —que constituyen 76 por ciento de la población mundial— se calcula en 2.0 por ciento al año. En general, la mortalidad ha descendido con rapidez en los últimos 30 años, mientras que la fecundidad ha

\* Este trabajo se presentó en la reunión “Nuestro futuro común: análisis del Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo” que se llevó a cabo en la Ciudad de México los días 22 y 23 de septiembre de 1988. *Salud Pública de México*, vol. 31, núm. 2, 1989, pp. 212-216.

bajado a distintas tasas según diferentes contextos socioeconómicos: se ha reducido radicalmente en los países desarrollados, ha comenzado a reducirse sustancialmente en los países en desarrollo semiindustrializados y en algunos de menor desarrollo, y se mantiene muy elevada en determinadas naciones, por diversos factores sociales, culturales y económicos. Destacan algunos países de África, con crecimientos demográficos de 3 a 4 por ciento anual, y varios de América Latina con incrementos de 2.5 a 3.5 por ciento anual. La tasa media de incremento anual de 2.0 por ciento de la población de los países en desarrollo oculta grandes diferencias, y es en sí misma elevada; es decir, los países en que la población crezca aún a alrededor de 2.0 por ciento anual son sociedades en que pueden presentarse situaciones agudas en cuanto a la relación población/recursos o población/capacidad para hacer frente a las necesidades de la misma. Por otro lado, existen países en desarrollo de muy alta densidad de población, muchos de ellos con territorios pequeños, o con suelos en gran parte incultivables, en que la posibilidad de un desarrollo perdurable se enfrenta a graves limitaciones. En otros, el monto total de su población plantea ya problemas a futuro de suma gravedad.

Para el mundo en su conjunto, las Naciones Unidas prevén que la población total, que en julio de 1987 rebasó los 5 000 millones, alcance unos 6 100 al despuntar el próximo siglo, y que en el año 2025 pueda haber no menos de 8 200 millones.<sup>1</sup> Se estima que más de 90 por ciento del incremento ocurra en los territorios de los países en vías de desarrollo. Si no se cumplen ciertas previsiones sobre el descenso futuro de la natalidad (que dependen de muchos factores, entre ellos de la efectividad de los programas de planificación familiar), la población mundial no podrá estabilizarse antes de alcanzar los 10 000 millones hacia fines del siglo próximo.<sup>1</sup>

Lo anterior da una idea gruesa de lo que puede significar la relación población/capacidad de desarrollo en los próximos 35 años por lo menos. Habrá sin duda mayor “presión” sobre los recursos naturales y construidos por el hombre, y mayor tendencia al deterioro ambiental si no se adoptan políticas y medidas que lo contrarresten. Además esa presión será desigual, pues su intensidad será muchísimo mayor en los países en vías de desarrollo en general, y aún mayor en algunos que en otros. Lograr el desarrollo perdurable o sostenible en las sociedades sujetas a una elevada relación población/recursos o capacidad de desarrollo será sin duda uno de los desafíos principales a que tendrá que enfrentarse la humanidad durante las próximas dos generaciones. Y armonizar ese desarrollo con el de los países industrializados de menor relación población/recursos (naturales e industriales) será otro desafío no menos importante.

Puede adelantarse que en los próximos decenios —independientemente de los conflictos armados que puedan producirse en las distintas regiones— se gene-

rará una fuerte tendencia a la migración internacional, de los países de escaso desarrollo y fuerte tasa de incremento demográfico (o gran densidad) a los países de mayor desarrollo y menor tasa de incremento demográfico (o menor densidad) —es decir, migraciones de Sur a Norte, en busca de empleo, ingresos, posibilidades educativas y de mejoramiento personal, y seguridad.

Esta perspectiva no es ajena a la región latinoamericana, y menos aún a la de México y el Caribe, objeto de la Comisión Bruntland. América Latina en su conjunto, cuya población es ya superior a los 400 millones de habitantes, alcanzará dentro de 12 años un total de 550 millones, según proyecciones de las Naciones Unidas (el total pudiera ser ligeramente inferior, según otras estimaciones). En la región México-Centroamérica-Caribe, que en la actualidad cuenta con unos 130 millones, a fin de siglo habrá llegado a los 190, o sea un incremento de 46 por ciento. En esta región, no obstante el descenso de la fecundidad registrado en México, Costa Rica y Cuba, así como en algunas islas del Caribe, la tasa de aumento de la población de algunos países de Centroamérica y otros de la subregión continúa siendo de alrededor de 3 por ciento. En consecuencia, para fin de siglo, aumentará la proporción de la población de la subregión que estará representada por esos países. Dadas las condiciones actuales y las perspectivas a mediano plazo, será inevitable que la presión migratoria de la población centroamericana y de Haití y Santo Domingo hacia el exterior se acreciente. Por otro lado, México, con una natalidad descendiente y una tasa probable de incremento demográfico hacia el año 2000 de 1.0 a 1.5 por ciento, seguirá experimentando una migración neta al exterior mientras la tasa de incremento de su fuerza de trabajo, hoy todavía superior a 3 por ciento anual, no se reduzca sustancialmente.

Si bien la migración, en caso de ser numéricamente importante, tenderá a aliviar la presión demográfica sobre las capacidades de desarrollo, se caracteriza por presentar aspectos negativos que no conviene minimizar. Entre ellos está el hecho de que la migración neta al exterior tiende a ser selectiva, cada vez más representada por la salida de fuerza de trabajo educada y capacitada, aun de nivel profesional.\*

Si las políticas económicas internacionales, en cambio, favorecieran el desplazamiento de actividades industriales de los países desarrollados a los países en desarrollo, podrían a su vez agravarse los problemas de presión sobre los recursos en ausencia de políticas nacionales de desarrollo perdurable o sostenible que evitaran nuevos y mayores deterioros del medio ambiente.

\* El Informe Bruntland tiende a minimizar la importancia de la emigración internacional, al expresarla, entre 1970 y 1980, como por ciento del incremento demográfico.<sup>1</sup> Es probable que después de 1980 se haya vuelto mucho más significativa, especialmente de Sur a Norte, y en todo caso hay que proyectarla a futuro.

Lo anterior puede servir como introducción a una nueva etapa de la discusión internacional sobre población y desarrollo, en que será preciso redefinir esa relación como base para establecer políticas de población. En la Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas, que se llevó a cabo en Bucarest en 1974, se abordó la necesidad de formular las políticas de población en el contexto de los lineamientos de desarrollo económico y social definidos por los países. Se supuso que sin desarrollo económico, las políticas de población, y en especial las destinadas por medio de la planificación familiar a reducir la natalidad, no se podrían promover y aceptar a nivel político general. En 1984, al verificarse la Segunda Conferencia Internacional sobre Población en México, se comprobó que había dejado de demostrarse claramente la correlación entre política demográfica y de desarrollo. Algunos de los países que habían emprendido programas importantes destinados a generar un descenso de la fecundidad no habían logrado grandes adelantos económicos, y aún estaban sumidos en profundas crisis; en otros, donde el desarrollo había alcanzado tasas elevadas, la fecundidad no se había reducido. En los países en desarrollo en su conjunto, por más que se prestara más atención a la política de población, los resultados demográficos no fueron apreciables. En esos 10 años, sin embargo, la conciencia de que el medio ambiente se había deteriorado, aun en los países en desarrollo, aumentó considerablemente.

Podría adelantarse que con las transformaciones actuales, y teniendo especialmente en cuenta los problemas ambientales, las políticas de población—implementadas claramente por medio de planificación familiar integral—necesitan desvincularse de las nociones demasiado generales de desarrollo en que se han situado en las conferencias internacionales sobre población, y ligarse más directamente a la problemática ambiental.

Aunque este enfoque pueda tardar en desarrollarse plenamente, el solo hecho del deterioro ambiental en los países en desarrollo, sobre todo en las grandes ciudades y en las cuencas hidráulicas, llevará, en un análisis complejo, a la conclusión de que uno de los instrumentos para detenerlo deberá ser una intensa política de población tendiente a reducir la natalidad, a mejorar las condiciones de salud y saneamiento, a planear los movimientos migratorios tanto internos como internacionales, y a fortalecer la capacidad de los recursos humanos. El Informe Brundtland, en su capítulo 4, adopta este enfoque, y por ello vale la pena subrayarlo. Ha llegado la hora en que la discusión sobre población se despoje de consideraciones teóricas y filosóficas que prevalecen en muchas partes del mundo, en especial en América Latina, y descienda a la realidad del deterioro ambiental, cualesquiera que sean las causas profundas y sociales de éste. Para muchas zonas de los países en desarrollo, para muchas ciudades

contaminadas, ha pasado ya la hora de la teoría y tendrá que actuarse con rapidez y con claro sentido de protección ambiental. Para algunas zonas quizá sea ya demasiado tarde, con las consecuencias que ello tiene sobre la salud de la población y sobre la capacidad de emprender y mantener un “desarrollo sustentable o perdurable”.

No serían éstas las únicas razones para promover en la región latinoamericana, y en especial en la de México, Centroamérica y el Caribe, políticas de población mejor definidas, más congruentes, más intensas y más dirigidas a objetivos claros de mejoramiento de la calidad de vida. Subsisten las demás razones —sociales, culturales, médicas— para lograr reducir la tasa de incremento demográfico. Las ambientales, sin embargo, tenderán a ganar con el tiempo una primacía absoluta. Y esto no obstante que se emprendan verdaderos esfuerzos de control de la contaminación y de protección de los recursos naturales, lo cual en los países de América Latina no ha sido hasta ahora obvio. Cualquier acción en materia de población, o en materia de protección ambiental, tendrá resultados relativamente lentos, razón de más para no aplazar medidas ya suficientemente discutidas y definidas.

La sección III del capítulo 4 del Informe Brundtland hace hincapié en los múltiples y complejos aspectos de las políticas demográficas en relación con las metas de un desarrollo perdurable. Sin embargo, este ensayo se queda corto en el tratamiento de la problemática específica del crecimiento de la población urbana, proceso que se ha acelerado en muchos países latinoamericanos. No basta hacer referencia a la necesidad del desarrollo de las áreas rurales (donde también se presentan graves desafíos ecológicos). Tampoco basta reducir la problemática de la migración entre zonas rurales y urbanas a la variable “ciudades grandes *versus* ciudades pequeñas”. Es necesario reconocer que el crecimiento urbano de los países en desarrollo presenta características bastante distintas a las experimentadas por los países ya desarrollados en su propia evolución urbana. Es cierto que las proyecciones demográficas y las tendencias de la urbanización sitúan el problema en su conjunto con el territorio del mundo en desarrollo. Por otro lado, los centros urbanos y las conurbaciones de los países industrializados se han venido ocupando de sus propios problemas de medio ambiente y calidad de vida desde hace muchos años y con enormes recursos a su disposición, a lo que se ha sumado una conciencia colectiva de marcado resultado práctico. Y si bien esto no quiere decir que los países desarrollados hayan resuelto sus problemas urbanos o eliminado el deterioro ambiental de sus ciudades, al menos se han reorientado los esfuerzos públicos y privados, en gran número de casos, hacia otorgar al medio ambiente urbano la prioridad que merece. Éste no es el caso en los países en vías de desarrollo.

En América Latina, en particular, no existe casi ningún caso en que en la estrategia de desarrollo urbano, o en que ante el hecho real de la urbanización, se hayan adoptado programas ambientales prioritarios de consecuencias positivas para la población. Es más, en la región latinoamericana es preciso distinguir entre ciudades que ya tienen en cierta medida infraestructura (agua y drenaje, servicios de distribución de electricidad y combustibles, transporte moderno) y aquéllas en que esta infraestructura es muy defectuosa o inexistente. Estas diferencias se han debido a la rapidez con que algunos centros urbanos han crecido y a la falta de recursos oportunos para atender las necesidades de esos centros, sobre todo teniendo en cuenta las consideraciones ambientales. El informe, de cualquier manera, recalca la necesidad de que los gobiernos formulen políticas adecuadas de asentamientos humanos y, en especial, establezcan políticas urbanas de alcance mucho más amplio que las que han prevalecido hasta ahora.

Con frecuencia se ha propalado un concepto demasiado estrecho de la relación población/recursos. Desde la vieja idea de la densidad territorial de la población, que ha llevado al absurdo de decir que en los países de enorme territorio —por ejemplo, que contienen grandes desiertos o grandes zonas selváticas— “no existe” problema demográfico, hasta la noción relativamente reciente de la capacidad de sustentación (*carrying capacity*) referida *solamente* a recursos naturales, se ha simplificado con exceso la problemática general. El juzgar si una población nacional es grande o pequeña, excesiva o insuficiente, si crece a una tasa “demasiado elevada” o aun a una tasa “demasiado baja”, no debe valorarse sobre la base de una relación simple y estática entre el número de habitantes y una estimación de la cuantía de los recursos naturales. La población evoluciona, cambia en su estructura por edades, en su distribución por regiones internas y lugares rurales y urbanos. Los recursos naturales, aun los del subsuelo, no son fijos, sino que varían en función de la técnica para aprovecharlos y en función de su necesidad o demanda. Todavía más, la mayor parte de la producción moderna que satisface necesidades de la población de todo tipo no viene de los surcos o de las profundidades del subsuelo, sino de la capacidad productiva del hombre —sobre todo en los últimos 200 años—, es decir, de la capacidad de generar productos industrializados o semiindustrializados, de generar servicios, de proveer bienes colectivos como la educación y la salud, la tecnología y las comodidades urbanas. Aun la agricultura, dada la tecnología que se le puede aplicar, es capaz de ser un recurso altamente dinámico y de renovación ecológica. En consecuencia, la relación población/recursos debe incluir en su denominador *todos* los recursos productivos y el potencial para aumentarlos.

Esto no quiere decir que la capacidad productiva sea infinita. Tampoco quiere decir que las formas que han prevalecido de crear capacidad productiva sean a

largo plazo las mejores. Antes bien, como lo expresa claramente el Informe Bruntland, las modalidades de la expansión de la capacidad productiva del planeta han creado ya graves deterioros ecológicos y amenazan el medio ambiente y aun la estabilidad de la biosfera. Por otro lado, el numerador, población, es un agregado de segmentos muy diversos, no homogéneos, que no sólo disponen de distintas y desiguales capacidades de utilizar y consumir los resultados de la capacidad productiva del planeta, sino que se diferencian aun en sus valoraciones y sus objetivos a futuro, desde la inconciencia del consumismo hasta el ascetismo —dejando en el medio una gran masa de necesidades básicas insatisfechas.

Por ello, puede concluirse que el abordar los problemas del medio ambiente desde el punto de vista de una simple relación población/recursos, sin esclarecer ni siquiera en qué sentido va la causalidad, sería un enfoque insuficiente para contribuir a mejorar la problemática de la humanidad del futuro. Tal vez no aparezca en forma suficientemente explícita en el Informe Bruntland, pero el enfoque que se va a requerir de más en más en la consideración de los asuntos ambientales del planeta y su futura población tendrá que ser sistémico, como ya lo apuntaba hace más de 15 años uno de los estudios auspiciados por el Club de Roma —hoy superado o superable a la luz de las nuevas técnicas de análisis y los nuevos conocimientos del potencial tanto positivo como negativo de la acción humana. Será difícil avanzar a nivel de organismos internacionales y de gobiernos por el camino del enfoque sistémico. Pero si nada se logra, la discusión población/recursos, en su sentido limitado, nos dejará en un estado de grave ignorancia y de incapacidad para hacer frente a la realidad que se avecina en los próximos decenios.

#### REFERENCIAS

<sup>1</sup> World Commission on Environment and Development, *Our common future*, Oxford, NY, Oxford University Press, 1987.



## REFLEXIONES SOBRE POBLACIÓN Y ECOLOGÍA\*

### I

Aunque, como es bien sabido, he estado apartado desde hace algún tiempo de las cuestiones estrictamente demográficas, es evidente que no es posible desligarse del todo de tema tan importante, tanto en México como a escala global. De tiempo en tiempo se me ha solicitado mi punto de vista acerca de algún aspecto que pudiera interesarme. Últimamente, he intentado en especial hurgar un poco en la relación población/ecología, por dos razones: primero, porque ha sido poco estudiada —no obstante Malthus, los neomalthusianos y las recientes consideraciones de diferentes investigadores sobre la capacidad de sustentación demográfica (*carrying capacity*) del planeta o de partes del mismo—, y segundo, porque los temas ecológicos y ambientales, que hace 30 años nos parecían lejanos, han adquirido notoriedad en todas partes y existe creciente conciencia de ellos no sólo entre los investigadores académicos, sino a niveles de gobierno y de sociedad civil, en particular por el constante deterioro del medio ambiente global, nacional y local. Agradezco por ello a los organizadores de esta IV Reunión de Investigación Demográfica en México la honrosa invitación que me han hecho a participar en la sesión plenaria de hoy.

### II

Hace poco más de un cuarto de siglo, cuando iniciábamos en El Colegio los estudios demográficos, íbamos contra la corriente, es decir, casi nadie sentía preocupación por el incremento tan rápido de la población y sus múltiples implicaciones —tal vez porque una tasa anual de 3% no parecía ser una cifra demasiado significativa en la mentalidad simplista de los gobernantes de la época y de

\* Memorias de la IV Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México, tomo III, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática/Sociedad Mexicana de Demografía, abril de 1990, pp. 662-667.

muchos otros, y también por diversos otros factores— y, en el fondo, porque se carecía de estudios profundos y, sobre todo, de conciencia de las interrelaciones entre los fenómenos demográficos y las variables sociales y económicas.

Es curioso recordar que también en esa época se empezaba a mostrar algún interés en fenómenos ecológicos ya muy agudos, asociados a la industrialización y a la urbanización. Me refiero más que nada a la contaminación atmosférica en la Ciudad de México, que en los años cincuenta comenzó a ser investigada por científicos mexicanos de la UNAM con la cooperación de un experto de la UNESCO. Pero, fuera del ámbito de la ciencia, no hubo eco alguno: no había desde luego ninguna consideración del fenómeno en sí en la sociedad civil mexicana, mucho menos en las esferas gubernamentales, y los estudiosos no imaginaban ni remotamente las complejas interrelaciones entre los problemas ecológicos urbanos y los económico-sociales, entre ellos los cambios demográficos. Me refiero en particular a la Ciudad de México, y no a otros aspectos que sí habían sido estudiados desde los años treinta por científicos mexicanos y del exterior relativos a la deforestación y a la erosión de los suelos, sus consecuencias en los regímenes hidráulicos, etc.; sin embargo, no se examinaba entonces su posible vinculación con fenómenos demográficos.

Como quiera que sea, el interés y la preocupación por los problemas ecológicos crecieron muy lentamente. No se avizoraba una “explosión ecológica (negativa)”, como en cambio se entreveía ya en los años sesenta una relativa explosión demográfica. En 1972, México participó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, de donde surgió una larga lista de recomendaciones a los gobiernos. En esos años el gobierno federal estableció una dependencia para el medio ambiente, se aprobaron leyes y se organizó una burocracia, aunque con pocos resultados, y aún menos investigaciones dirigidas a conocer mejor los fenómenos. Más adelante se dio mayor estatura al tema ecológico en la administración pública, se armaron programas, se hicieron más estudios y se empezó a crear conciencia del deterioro del medio ambiente a escala nacional y en determinadas localidades críticas (la zona metropolitana, la frontera norte, algunos ríos y puertos, algunos estuarios y lagunas, principalmente).

Hoy día se cuenta con una nueva legislación y una serie de programas en moderado ritmo de ejecución. Además, se ha formado opinión mediante organismos no gubernamentales, en los medios de comunicación y en el poder legislativo, y las acciones de muchos de ellos han servido de acicate al gobierno y de estímulo a la investigación y a la preparación ciudadana. Más que nada, la población misma, al sufrir los efectos directos e indirectos de la contaminación de la atmósfera, de los ríos, los lagos, los estuarios y las playas, y de las aguas subterráneas, se ha dado cuenta de que existe por lo menos un grave peligro para la salud

y para las condiciones generales de vida. En algunas zonas, por ejemplo en el sur y el sureste del país, se ha definido también claramente el deterioro ecológico, expresado en deforestación, pérdida de suelos, contaminación hidráulica y varias otras manifestaciones que afectan los medios de vida de la población local.

### III

En cuanto a política de población, el tema dominante en las discusiones de años atrás era el de la relación de las variables demográficas, en especial la alta fecundidad, con el desarrollo, en particular con la capacidad de ahorro e inversión para promover el cambio estructural de la economía, elevar la productividad y mejorar los ingresos y los niveles medios de consumo. Se argumentaba que el desarrollo —bien concebido y ejecutado— era el objetivo central y que, entre otras cosas, generaría, por diversos mecanismos, una tendencia descendente de la fecundidad; también se suponía que se podían corregir desequilibrios regionales y flujos de migración interna, y que se podría reducir la tasa de urbanización y la sobreconcentración en grandes conglomerados urbanos. El desarrollo económico-social daría lugar también a menores tasas de mortalidad general e infantil, así como a menor morbilidad asociada a las enfermedades características del subdesarrollo, entre ellas las endémicas. Poco después, al conocerse las proyecciones de la probable población económicamente activa, se incorporó la preocupación por el empleo.

En todas estas tareas hubo conceptualización e investigación nacionales e internacionales, y en particular en México tuvieron mucha influencia los estudios promovidos por el Celade y la CEPAL, así como por las Naciones Unidas y la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población;<sup>1</sup> asimismo fueron pertinentes otros trabajos apoyados por el Clacso, El Colegio de México, el PISPAL y otras instituciones. Sólo en este contexto, se afirmaba, podía preverse una política de población y, como parte de ella, las medidas de promoción de la planeación de la familia, ya iniciadas en muchos países, que a su vez facilitarían el desarrollo a mediano plazo al reforzar variables fundamentales de este proceso.

Llegó el momento de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Población, celebrada en Bucarest en 1974, y, frente a las políticas partidarias de la planificación familiar, se aceptaron a escala internacional y nacional los conceptos más envolventes de vinculación de la política de población con la de desarrollo, teniendo además en cuenta el gran marco de cooperación económica interna-

<sup>1</sup> Por medio de un comité especial encabezado por el doctor León Tabah; véase Tabah, 1975.

cional Norte-Sur. En esa época, países como México y otros habían dado ya muestras de su capacidad para generar desarrollo, con la modesta cooperación internacional de esos tiempos, y podían en consecuencia adoptar políticas de población más precisas que comprendieran en particular un conjunto de programas y medidas tendientes a reducir la fecundidad. Se obtendrían de este descenso ventajas no sólo económicas, sino sociales y familiares, e indirectamente se liberarían fondos para los programas de salud, educativos y otros. Parecía que se había descubierto al fin la cuadratura del círculo.<sup>2</sup>

Lo que muy pocos previeron fue que en ese instante, 1974, desatada ya la inestabilidad económica y financiera internacional producida, entre otras cosas, por la crisis energética, el alza pronunciada del precio del petróleo y el empeoramiento de la relación de precios del intercambio para los países en vías de desarrollo no exportadores de petróleo y gas, el gran marco que envolvería a la política de población, el de la política de desarrollo, estaba en entredicho. Datan precisamente de los años setenta —de 1971 a 1974— las señales de fuertes desequilibrios internos y externos de los países en desarrollo que hicieron cada vez más difícil la marcha hacia las metas del desarrollo, la asignación de fondos presupuestales para tales fines y la utilización del ahorro nacional para la inversión deseada.

La solución o salida temporal se obtuvo, en la mayoría de los casos, en todos los continentes del mundo en desarrollo, por la puerta falsa del endeudamiento externo excesivo, casi todo él a plazos demasiado cortos y en condiciones bastante onerosas. Además, fue asombrosamente rápido: los bancos con petrodólares disponibles y los países ávidos de crédito fácil se lanzaron a una espiral de incremento de la deuda externa que, en determinado momento, arrastró consigo un pago anual de intereses que excedió con mucho los límites prudentes de capacidad de pago. Cuando sobrevino la segunda crisis de la energía en 1979-1980 y se implantaron en países de alta industrialización, hacia 1980-1981, políticas antinflacionarias y recesivas, y medidas importantes de economía energética, apoyadas en avances tecnológicos y decisiones firmes de los gobiernos y las legislaturas, fue ya casi imposible detener en los países latinoamericanos y otros el impulso desarrollista y sus implicaciones financieras inflacionarias. En el momento en que en 1982 los bancos acreedores se abstuvieron de seguir renovando los créditos e insistieron en cobrar los intereses devengados y algo de lo que se les debía a corto plazo,

<sup>2</sup> La segunda Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Población, llevada a cabo en México en 1994, tuvo escasas aportaciones, salvo acentuar algunas de las conclusiones de la anterior. Desvió la atención un poco la insistencia de dos delegaciones de países desarrollados en insistir en que el desarrollo económico-social necesario para las políticas de población tenía que conseguirse por medio de las libres fuerzas del mercado y la iniciativa privada —tesis que no prosperó. Véase mi artículo, “Desandanzas poblacionales”, 1985.

quedó expuesta a la luz pública la insolvencia de los países deudores.<sup>3</sup> Y con ella terminó el desarrollo en América Latina, en África y en algunas partes de Asia.<sup>4</sup>

#### IV

Como bien sabemos, México no fue ajeno a esta vuelta de las circunstancias, aún más, fue de los países protagonistas. Junto con la mayor parte de los países latinoamericanos, México entró de lleno hacia fines de 1982 en lo que ha dado la CEPAL en llamar “el decenio perdido del desarrollo”.<sup>5</sup> Durante ocho largos años, con alzas y bajas, intentos de controlar la inflación alternando con pérdida de control de la misma, y al fin un plan de estabilización, el PECE, que ha funcionado a partir de 1988, la economía mexicana, considerada globalmente, se ha estancado, con las consecuencias de la no absorción de los incrementos de la fuerza de trabajo en los sectores productivos formales, y de una menor asignación de recursos presupuestales reales a los programas de salud, educación, ciencia y tecnología, mejoramiento rural, y muchos otros, entre ellos el mantenimiento y la expansión de la infraestructura básica.<sup>6</sup>

Cierto es que ha sido un “estancamiento económico disparate”. Algunas áreas industriales, entre ellas la zona fronteriza de la maquila, determinados centros urbanos del norte del país y algunos en otras partes, selectos centros turísticos y otros vieron incrementarse la inversión, el empleo y la exportación de bienes y servicios. Otras, en cambio, sobre todo los centros industriales más viejos (Distrito Federal y Monterrey), y algunos de los experimentos de gran industria de los años setenta, y por supuesto las grandes áreas rurales desatendidas por la revolución tecnológica y de servicios de la agricultura, vieron descender su ingreso y su capacidad de empleo, y no pudieron sumarse al auge de las exportaciones de manufacturas. De cualquier manera, éstas, con el turismo y la maquila, apenas compensaron la caída estructural del sector de hidrocarburos. El superávit de comercio exterior en ningún momento fue suficiente para cubrir los intereses del endeudamiento externo y se incurrió en un nuevo endeudamiento.

<sup>3</sup> Sobre este proceso, me remito a un trabajo mío titulado “Consecuencias a largo plazo del endeudamiento externo”, en Miguel S. Wionczek, 1987, tomo I, pp. 13-45.

<sup>4</sup> La excepción fueron algunas economías sumamente dinámicas del sudeste de Asia, en especial Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Tailandia, y en cierta medida, India.

<sup>5</sup> Enrique Iglesias, presidente del BID, ha hecho notar que para algunos países latinoamericanos la pérdida ha sido de dos decenios. Véase también Miguel Urrutia, 1988.

<sup>6</sup> Sobre esto me remito a un trabajo mío titulado “Perspectivas de la economía mexicana, con especial referencia a la deuda externa”, 1989.

Apenas en 1989, sobre todo a partir de la terminación de las negociaciones para reducir el monto del adeudo a los bancos comerciales y aligerar el pago de intereses, se advirtieron indicios de reanudación del crecimiento de la economía. De cualquier manera, no obstante el incremento del PIB de 2.9% en 1989, con la modesta expansión consiguiente del per cápita, no se ha recuperado la pérdida de nivel medio de vida de poco más de 9% que se registra desde 1980. Dado lo reducido de los medios reales a disposición del sector público y la todavía vacilante actitud del sector privado, el desarrollo no se ha vuelto aún a poner en marcha de manera generalizada.

## V

Se ha discutido la paradoja de que —¡quién lo iba a pensar en 1974!— el descenso de la fecundidad en México, y con él la disminución de la tasa de incremento de la población, no se ha detenido con la ausencia de desarrollo económico y social a partir de 1983.<sup>7</sup> Se aduce también que los descensos de estos indicadores han sido últimamente más lentos,<sup>8</sup> y se ha llamado la atención sobre aparentes anomalías en grupos de edad, sectores, regiones, etc. Seguramente influyen, como siempre, factores muy diversos, y se especula sobre si la tendencia descendente de la fecundidad podrá o no acentuarse, sobre si la mortalidad pudiera aumentar y acerca de los efectos contradictorios de las migraciones. Lo que empieza a quedar claro es tal vez que la transición demográfica mexicana, en su etapa actual, obedece más a factores culturales y sociales que a consideraciones sobre el desarrollo.

Sin embargo, en vista de los daños que ha sufrido la capacidad de la economía mexicana para desarrollarse —que no es lo mismo que crecer globalmente, es decir, según se mida por cifras anuales de PIB de la economía en su conjunto—, puede aventurarse que las posibilidades, de aquí a fin de siglo, de lograr un incremento sustancial del producto per cápita son bastante limitadas. Se parte de una situación de “no empleo” de 25% de la PEA —si se prefiere, se puede acotar que hay un gran volumen de subempleo y de economía subterránea que actúa como un seguro contra el desempleo. Añádase que la PEA se incrementa a razón de algo más de 3% anual; téngase además en cuenta que la modernización tecnológica presenta sesgos antiempleo aun mayores que hace 20 años. Suponiendo una población total en el año 2000 de 105 millones, será extraordinariamente difícil llegar a fin de siglo con menos de un “no empleo”

<sup>7</sup> Véase el informe del seminario del Centro Tepoztlán, sobre “Población y desarrollo”, 1987.

<sup>8</sup> Gustavo Cabrera Acevedo, 1990.

en el sector formal de 8% de una PEA de 40 millones de personas, o sea, para entonces, por lo menos 3.2 millones de personas; pero fácilmente podría ser de 6.2 millones, o sea 15.5% de esa PEA. La razón es que será casi imposible, dada la perspectiva del desarrollo, en sus múltiples manifestaciones, y aun suponiendo un mínimo de 6% anual de crecimiento del PIB, que el empleo formal crezca a tasa superior a la media del periodo 1970-1982, cuando fue de 3.7%.<sup>9</sup>

## VI

Si bien pudiera parecer que me he desviado del tema que me he propuesto exponer, espero que lo anterior permita comprender que, ante una perspectiva de desarrollo relativamente débil, y sobre todo por el lado del empleo, puede plantearse en serio si la política demográfica deba seguirse apoyando en esa, al parecer ya medio mítica, interrelación con la política de desarrollo y con el desarrollo mismo tal como se concebía antes. En los últimos ocho años parecen haberse desvinculado los fenómenos de la evolución de la fecundidad de los del desarrollo. Es posible, desde luego, que el desarrollo se reanude, aunque de otras maneras. El Plan Nacional de Desarrollo y lo que se lleva andado no permiten precisar los posibles resultados, y las proyecciones, aun las oficiales, son relativamente modestas.

Sin embargo, la política de población debe seguir y cuenta con un apoyo generalizado. ¿Cuál podría ser de aquí en adelante su asidero? Doy por descontado que las razones del sector salud sigan siendo válidas —y no discutibles— en el sentido de que la planificación familiar es necesaria para mejorar la salud de la madre y su descendencia, aparte de los muchos beneficios sociales que puede representar para los sectores de más bajos ingresos urbanos, y aun para los rurales. Será sin duda indispensable y conveniente reforzar y mejorar los programas de planificación familiar ya vigentes y desarrollar otros nuevos. Además, la meta de reducir, para fines de siglo, el crecimiento general demográfico a una tasa menor que la actual —digamos, para no entrar en la controversia en este instante—, de no más de 1.5%, es una que debe mantenerse por una serie de motivos de carácter general, económicos y sociales.

La nueva variable de interrelación debería ser, a mi juicio, la ecológica, o más ampliamente, la del medio ambiente. Trataré de esbozar algunos de los

<sup>9</sup> Véase, sobre este dato preciso, Saúl Trejo Reyes, 1988, cuadro 8, p. 44. La proyección al año 2000 es de mi responsabilidad. Véase mi trabajo, "Perspectivas de la economía mexicana...", *loc. cit.*, 1989.

argumentos, aun cuando sea brevemente, dadas las limitaciones de tiempo y sobre todo porque es un tema todavía por explorar e investigar.

Como expresé antes, se ha creado amplia conciencia del deterioro ambiental en México, en todos sus aspectos principales. Hace un par de años, a escala global, se publicó el Informe Brundtland, *Nuestro futuro común*, resultado de las deliberaciones de una Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (nombrada por la Asamblea General de las Naciones Unidas). En dicho informe se aboga por el concepto de “desarrollo sostenible”, o sea aquel que permita alcanzar, a escala global y sobre todo en los países en vías de desarrollo, mayores niveles de vida y bienestar sin poner en peligro la base de sustentación ecológica de la actividad del hombre. El nuevo concepto no significa “más de lo mismo”, sino nuevas modalidades, tanto internacionales como nacionales, pero con pleno respeto a los equilibrios ecológicos indispensables.<sup>10</sup> La concientización está avanzando en todas las sociedades y empieza a ser objeto de implementación mediante programas internacionales —Naciones Unidas, BID, Banco Mundial, etc.— y nacionales. En esto esperamos que México no se quede atrás, no obstante las difíciles circunstancias financieras y económicas actuales. (Es por cierto irónico que, al fin, cuando existe creciente conciencia de la necesidad de los programas ambientales, la crisis económica y financiera hace más difícil llevarlos a cabo; además, se ha subestimado en gran medida su verdadero costo, como también se subestima el beneficio que pueden aportar, sobre todo a mediano y a largo plazo).

1. Lo primero que interesa recalcar es que la relación población/capacidad de desarrollo, en los próximos 20 a 30 años, dado el crecimiento demográfico de México y sus proyecciones, será un problema creciente y de difícil solución armónica (aun con la emigración constante de fuerza de trabajo a América del Norte). Si no se adoptan nuevas políticas, puede haber indudablemente mayor presión sobre los recursos naturales y los construidos por el hombre, y mayor tendencia al deterioro ambiental incontrolado. Será éste uno de los desafíos más graves a que tendrá que enfrentarse la sociedad mexicana —y por supuesto, la humanidad entera. El Informe Brundtland, en su capítulo 4, se ocupa de esta problemática. Cualesquiera que hayan sido las causas de esta situación, se prevé la necesidad de abordar soluciones que garanticen la convivencia y el bienestar de la población futura y la calidad de vida. Y eso es aplicable a México como a cualquier otro país. La sola tasa de urbanización tan acelerada —que el Informe Brundtland tiende a subestimar en cuanto a sus consecuencias—<sup>11</sup> es

<sup>10</sup> En mi trabajo, “Población y medio ambiente”, 1989, me refiero con más detenimiento a este tema.

<sup>11</sup> *Nuestro futuro común*, cap. 4, sección III, 1988.

motivo más que suficiente, aparte de los múltiples problemas de las zonas rurales, para hacer planteamientos esclarecidos con visión a futuro. La estrategia de desarrollo urbano en México —si es que existe alguna, y pese a todo lo que se haya escrito y dicho— no abarca en su conjunto ni las consecuencias de la migración interna, ni las consideraciones ambientales en todos sus aspectos.

2. Se carece de buenos indicadores del deterioro ambiental. Existen muchos datos sectoriales o locales, pero falta mucha investigación sobre todos los múltiples aspectos. Sería difícil, por supuesto, llegar a una “tasa única” de deterioro ambiental, como la tasa de incremento poblacional —tanto por ciento al año—, razón de más para profundizar en todos los indicadores parciales.

3. La relación con las variables demográficas principales tendría que examinarse a diversas escalas.

i] A escala de localidad sería preciso establecer la relación con suelos utilizables para la actividad agropecuaria, la forestal y el uso de los recursos hidráulicos; se requeriría conocer con precisión y en forma sistemática la relación entre el nivel bajo de los ingresos familiares y las condiciones de salud y de oportunidades educativas, y sus consecuencias en la mortalidad infantil y en la migración; desde el punto de vista económico, la influencia en la capacidad familiar de ahorro, los patrones de gasto y el potencial de productividad. Si se establece que puede existir una relación entre estas condiciones y el deterioro ambiental, hay que tener en cuenta que existen contrapesos a mediano plazo: el adelanto tecnológico que puede elevar la productividad de los suelos y el aprovechamiento de los recursos en el sentido del desarrollo sustentable, el mejoramiento de la salud y la educación, las políticas de gasto público, sobre todo en servicios básicos e infraestructura física e institucional, y la creación de incentivos reales de mejoramiento para la población. Sin embargo, hasta ahora los saldos parecen ser negativos.

ii] A escala urbana pequeña y mediana, a lo anterior se añade el deterioro ambiental generado por la aglomeración y la concentración urbanas desordenadas y sin plan prospectivo —destacan los volúmenes de desechos tanto de unidades productivas industriales y comerciales como de unidades familiares, la contaminación creciente de las aguas fráticas y las corrientes, y en general las emisiones de las grandes industrias. En muchos casos esto ha conducido a la migración a las grandes ciudades y al extranjero. Estos procesos tienen también sus contrapesos a mediano plazo: la acción pública (gobiernos federal, estatales y municipales); la acción comunitaria, todavía no muy extendida, en materia de salud, educación y servicios públicos; la reglamentación, desde el punto de

vista ambiental —hasta ahora más en el papel que en la realidad administrativa—, de la actividad productiva.

iii] A escala urbana grande, a todo lo que precede se agrega el problema de los desechos industriales en gran escala, la contaminación atmosférica y el deterioro de la vivienda y los servicios públicos. Todo ello pudiera generar nuevos procesos migratorios, de salida de las grandes concentraciones —el Distrito Federal, Monterrey, aun los municipios urbanizados del Estado de México y otros— hacia lugares menos inhóspitos, siempre que existan oportunidades de empleo y servicios generales adecuados. Algo de esto ha estado ya ocurriendo, hacia el centro y el norte del país, pero también sigue la migración a las grandes ciudades y el saldo neto todavía debe ser en este último sentido. Entre los contrapesos está la mayor capacidad de las grandes ciudades para proveer servicios públicos, salud, educación y vivienda. Además, las transformaciones culturales en las grandes ciudades parecen favorecer el descenso de la fecundidad y la mayor eficacia de los programas de planificación familiar. También estimulan una mayor participación ciudadana en general, y en consecuencia en los programas ambientales, a medida que la conciencia de éstos se traduce en deseos de cambio y mejoramiento.

iv] A escala regional hay que considerar, por añadidura, problemas específicos de las regiones o zonas. Ejemplo de ello serían las zonas de la frontera norte, las de extracciones mineras y petroleras, las de generación de desechos radiactivos y posiblemente las turísticas que padecen problemas particulares de contaminación. En esta escala se trataría de establecer y coordinar políticas ambientales nacionales armonizadas con las que requieran las zonas regionales, en materias tan importantes como la localización industrial, la provisión de servicios públicos, la actividad agropecuaria y forestal, el transporte y otras.

v] A escala nacional no están todavía claros los lineamientos para la solución de los problemas del medio ambiente, en su relación con el desarrollo económico o con las demás previsiones y necesidades de la sociedad mexicana del futuro; por ejemplo, la descentralización, los asentamientos rurales y urbanos, la migración, el empleo y, desde luego, el futuro de la planificación familiar.

Éstos no son sino algunos señalamientos de temas a discusión, y para tratar de inducir estímulo a la investigación y adelantar la idea de que la política de población requerirá cada vez más estar incorporada a la política de medio ambiente, y viceversa, en su enfoque sistémico. Sin embargo, es aún necesario dar por supuesta la realidad de que el desarrollo en lo sucesivo será distinto al ya conocido en algunos de sus aspectos, de que será disparejo ante la falta de recursos, y de que no será capaz de generar un crecimiento adecuado del empleo en el sector formal. Todo ello supone tener que hacer frente a un sector informal masivo, en gran parte caracterizado por lo que ha dado en llamarse la economía

subterránea, que es impredecible. Las implicaciones para la política de planificación familiar, para los programas de salud, para la regulación de los flujos migratorios internos y externos deberán ser bastante obvias.

Una reflexión final debe vincular todo esto con el problema del endeudamiento externo y la política financiera. En pocas palabras, aun con la reducción parcial del mismo y el aligeramiento temporal del pago de intereses, subsiste el problema de que el servicio de la deuda, que se mantendrá a mediano plazo a un nivel de 10 000 dólares anuales, difícilmente permitirá al sector público asignar recursos reales verdaderamente significativos a los programas ambientales, y falta ver si el sector privado y la sociedad civil están lo bastante dispuestos a intervenir con los recursos necesarios. Reducir aún más el servicio de la deuda externa, o hallar otros medios de cumplirlo —por ejemplo, reciclando hacia proyectos nacionales, entre ellos los ambientales, parte del pago de intereses en moneda nacional— podría ser la clave de una solución a fondo a mediano y a largo plazos.

#### REFERENCIAS

BELTRÁN, Enrique

- 1946 *Los recursos naturales de México y su conservación*, con introducción de William Vogt, México, Secretaría de Educación Pública, Biblioteca Enciclopedia Popular, núm. 106.

CABRERA ACEVEDO, Gustavo

- 1990 “Reflexiones sobre México: población y sociedad”, Somede, IV Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México, 23 de abril de 1990.

CENTRO TEPOZTLÁN

- 1987 “Población y desarrollo: informe de un seminario”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, México, El Colegio de México, 2:2, pp. 325-354.
- 1987 *Nuestro futuro común: una perspectiva latinoamericana*, informe del Taller de Análisis sobre el Informe Brundtland, 3 de octubre, reproducido en *IFDA Dossier*, Nyon, Suiza, núm. 70, marzo-abril de 1989.

CEPAL

- 1989 *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, Doc. LC/G.1586, 20/12/89.



## NUEVAS REFLEXIONES SOBRE POBLACIÓN Y ECOLOGÍA\*

En la IV Reunión Nacional, en 1990, fui invitado a presentar algunas ideas sobre el tema “Población y ecología” (Urquidi, 1994), y agradezco de nuevo la amabilidad de Somede de obligarme a seguir reflexionando.

El tema es ahora más amplio, al menos en el título, y creo atinado que “ecología” haya sido sustituido por “ambiente”. Es éste un concepto mucho más completo, aun en su origen (Estocolmo, 1972), y desde 1990 contamos, además, con la consagración del término “desarrollo sustentable” (Río de Janeiro, 1992). La paternidad de este último término —o, si se quiere, también la “maternidad” del mismo, ya que estamos en una conferencia sobre demografía— es reclamada por muchos, entre ellos el PNUMA (Toiba, 1992), cuyo director aseveró que el concepto surgió en ese organismo mucho antes de producirse el Informe Brundtland (Comisión Nacional del Medio Ambiente, 1987). Entre otros antecedentes cabe también citar el concepto de “ecodesarrollo” acuñado por Ignacy Sachs, después elaborado con mayor precisión por Vicente Sánchez y Héctor Sejenovich (Sánchez y Sejenovich, s.f.; Sánchez *et al.*, 1982, y Urquidi, 1994a).<sup>1</sup>

Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro en 1992, el concepto de desarrollo sustentable parece destinado, pese a sus imprecisiones y a las múltiples interpretaciones que han surgido por todos lados, a servir como punto focal para, por un lado, evaluar las tendencias ambientales, tanto globales como regionales y nacionales, en función de objetivos superiores que se refieren a la calidad de vida en una perspectiva intergeneracional, y por otro para lograr una aproximación entre el desarrollismo y el ecologismo. El Informe Brundtland incluyó entre sus varios temas, dentro de su enfoque general, los aspectos demográficos y de urbanización;<sup>2</sup> pero en la Conferencia de Río se trasladaron las interrelaciones

\* *Hacia la demografía del siglo XXI (V Reunión de Investigación Sociodemográfica en México)*, vol. 3, México, Sociedad Mexicana de Demografía/Instituto de Investigaciones sociales, UNAM, 1999, pp. 51-55.

<sup>1</sup> Se encontrará una reseña más amplia de la evolución de las ideas sobre desarrollo y medio ambiente en Urquidi, 1994a.

<sup>2</sup> Comisión Mundial del Medio Ambiente, 1987, *op. cit.*, especialmente el cap. iv.

entre ambiente y población a la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo, que se llevaría a cabo en El Cairo en 1994. En esta última, sin embargo, poco se dijo sobre ellas, fuera de algunas generalidades,<sup>3</sup> ya que la atención se concentró en otros aspectos bien conocidos de la problemática demográfica global y regional.

Lo que sostengo es que a escala global no pueden ya disociarse las problemáticas en las áreas ambiental, económica y social, comprendida en esta última la esfera demográfica o poblacional. Tanto la perspectiva de incremento de la población global hacia el año 2025, y más aún para el 2050, como la del deterioro ambiental, con sus diferenciaciones regionales y por tipos de países, exigen una integración de políticas y programas —y, obviamente, de diagnósticos y estudios— en que ningún elemento importante, de cualquiera de las disciplinas y áreas de interés, deba ser desatendido. Antes bien se requieren más que nunca las aportaciones y los esfuerzos multidisciplinarios para tratar a la sociedad y a la biosfera como un conjunto.

La expectativa más razonable indica que de no producirse esta visión, la humanidad marchará rápidamente a situaciones irreversibles, tal vez de caos y catástrofe. En ellas las migraciones internacionales crecientes no serán sino un síntoma de factores subyacentes aún más difíciles de someter a alguna forma de actuación racional, y que a su vez agudizarán los problemas de las condiciones de vida en las ciudades, de la convivencia multiétnica y de la garantía de civilidad y paz. Los factores subyacentes son los que tienen que ver con la falta de ingresos, empleo, capacitación y educación, la degradación y destrucción de los recursos, la permanencia de instituciones y sistemas políticos cuya validez ha sido rebasada, todo ello afectado por la falta de solidaridad y de equidad para las poblaciones empobrecidas o que nazcan en esta condición con poca posibilidad de salir de ella.

El desarrollo ha sido casi olvidado en los últimos años, excepto en la retórica del Grupo de los 77. Una nueva escuela de economistas ha logrado hacer creer que “crecimiento” es lo mismo que “desarrollo”, al concentrar sus ideas simplistas en la noción de que los asuntos sociales, comprendidos los demográficos, se resuelven por la vía de actuación de los mercados, a diversos niveles de abstracción, con independencia de la realidad estructural.

Esa idea ha venido acompañada de la noción de que el Estado debe despojarse de sus funciones en pro del desarrollo y reducirse a su mínima expresión.

<sup>3</sup> En otra ponencia presentada a la actual Reunión Nacional de la Samede me ocupé de algunos de estos aspectos. Véase: “Población, globalización económica y social”. Sesión Plenaria, 7 de junio.

Para las llamadas “fallas del mercado”, los economistas fundamentalistas aceptan que el Estado pueda tomar algunas medidas orientadoras, pero todavía dentro del paradigma del mercado en abstracto.

A su vez, la sociedad civil, por medio de diversos tipos de organizaciones no gubernamentales (ONG), ha hecho esfuerzos encomiables por remediar las deficiencias y ausencias de la acción estatal, con grados diversos de éxito limitado. Entre las ONG no están ausentes tampoco los extremos fundamentalistas y la falta de reconocimiento de la realidad, de las posibilidades y de las probabilidades.

El pedir que se privilegie una concepción integral del desarrollo, en que el Estado tenga la función que le pueda corresponder en diferentes contextos reales, no es abogar por el “desarrollismo” irracional de hace algunos decenios, el cual carecía muchas veces de consideraciones económicas siquiera razonables, ni por los financiamientos intensamente deficitarios condicionantes de las inflaciones del pasado, ni por el ultraproteccionismo desordenado y carente de visión de los años cincuenta y sesenta. Es simplemente insistir en el justo medio, en la armonía que bajo determinados sistemas políticos de tendencia democrática puede construirse para que la sociedad civil, incluido el sector empresarial, y el Estado busquen soluciones de común acuerdo.

La explosión demográfica reviste ya características más intensas<sup>4</sup> y exige actuaciones reales a favor de las poblaciones actuales y futuras. El desarrollo no ha tenido los resultados favorables que se esperaban para la política de población. Los desequilibrios regionales y la ultraurbanización no se han podido contener. Pero sobre todo, el desarrollo no ha creado sino mínimos incrementos del empleo. Los estudios sobre la relación entre desarrollo y tendencias demográficas no han enseñado gran cosa en la práctica, envueltos como estaban en buena dosis de retórica. Por otra parte, los descensos de la fecundidad, fundados principalmente en la planificación familiar, no han liberado recursos, como se decía antes, para atender mejor las necesidades sociales, en materia de salud, educación, vivienda, hábitat y otras. Además, los descensos de la fecundidad se han

<sup>4</sup> Debido a que en la discusión posterior se malinterpretó el término *intensas*, aclaro ahora que, obviamente, no ignoro que a escala global y en muchas regiones y países las *tasas* de incremento han descendido. Pero los volúmenes, los números, han aumentado muy considerablemente, y las proyecciones los hacen ascender aún más. Así, a mi juicio, el fenómeno demográfico global —y en donde haya ocurrido lo mismo en las distintas regiones, independientemente de las tasas y aun en casos de tasas de fecundidad inferiores al coeficiente de reposición— está originando una nueva problemática vinculada a su intensidad tanto global como específica. Cuando la población mundial alcance los 7 300 millones previstos para el año 2025, ya habrá bastante oportunidad de seguir insistiendo en el tema, si no de lamentarse de que no se haya atendido antes en función de programas generales e intensivos de planificación familiar, como existen ya en algunos países.

facilitado más por cambios en las actitudes culturales que por efectos macroeconómicos. El relativo estancamiento de muchas economías, entre ellas la mexicana, no ha sido propicio para la política demográfica ni la del empleo, ni la social en general.

El deterioro ambiental —la “explosión ecológica (negativa)”, como la llamé en 1990 (Urquidí, 1994)—, cuyo costo real y cuya corrección no se estiman debidamente, tardará mucho tiempo en controlarse. Es más, exigirá un proceso largo y difícil en que la actividad económica global, regional y nacional tendrá que transformarse en ciertos aspectos fundamentales como el dejar de emplear fuentes energéticas contaminantes de la atmósfera, introducir procesos químicos limpios en la producción industrial y agrícola y limitar los excesos de consumo de los grupos sociales hasta ahora más favorecidos.

Ahora bien, ¿hay suficiente conciencia de la interrelación entre el deterioro ambiental y la explosión demográfica? La respuesta no puede ser positiva, ni a escala internacional, ni, en México y la mayoría de los países, a escala nacional.

Se ha pecado de excesivo optimismo, tanto en los países industrializados como en las naciones en vías de desarrollo. Sobre todo, no se visualizan las interrelaciones a largo plazo. ¿Cómo se manejarán las economías cuando la población mundial sea de 7 300 millones y la de México sea de 138 millones? ¿Qué tanto progreso en la corrección del deterioro ambiental se habrá logrado para el año 2025? ¿Cómo habrá influido el hecho de que la población mexicana probablemente seguirá creciendo hasta entonces a una tasa de 1.3-1.4% anual? ¿Cómo se alimentará una población de 138 millones que en su mayoría insiste en comer maíz y frijol? ¿La probable emigración neta al mercado de trabajo de Norteamérica afectará las perspectivas? ¿Disminuirá la migración interna? ¿Seguirán las ciudades grandes y las intermedias creciendo en forma caótica, sin planes directores para sus respectivas economías y poblaciones, con aberraciones ambientales a la vista?

En 1990 propuse que las relaciones entre población y ambiente se estudiaran a distintas escalas (Urquidí, 1994): i] escala de localidad, con referencia a suelos, aguas, condiciones de salud y educación, tasas de migración, estructura por edades y otros factores —una simple relación población/recursos o cualquier otra en extremo simplificada no dice nada concreto—; ii] a escala urbana (distinguiendo el pequeño y mediano del urbano grande), donde los volúmenes de contaminación por desechos peligrosos y otros son hoy cada vez mayores y amenazantes para la salud, para las aguas freáticas y para la calidad de vida, aparte de muy costosos; iii] a escala regional, donde se detecta ahora que existen áreas críticas, y iv] a escala nacional, donde hoy no acaban de definirse planteamientos y programas a largo plazo.

Población, desarrollo y medio ambiente forman un todo indisoluble en cuyo estudio, así como en cuyas soluciones, no es ya posible ni conveniente caminar por una sola de las vertientes.

#### REFERENCIAS

- COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO (INFORME BRUNTLAND)  
 1987 *Nuestro futuro común*, Madrid, Alianza Editorial, p. 67.
- TOIBA, Mustafa K.  
 1992 "To regain our lost days", discurso pronunciado en la Universidad de Guadalajara, Jalisco, 27 de noviembre.
- URQUIDI, Víctor L.  
 1994 "Reflexiones sobre población y ecología", en *Memorias de la IV Reunión Nacional de Investigación Demográfica, abril de 1990*, México, INEGI/Somede, tomo III, pp. 662-667.
- URQUIDI, Víctor L.  
 1994a "Economía y medio ambiente", en Alberto Glender y Víctor Lichtinger (comps.), *La diplomacia del medio ambiente*, cap. III, México, Fondo de Cultura Económica.
- SÁNCHEZ, Vicente, y Héctor SEJENOVICH  
 s/f "Ecodesarrollo: una estrategia para el desarrollo social y económico compatible con la conservación ambiental", *Revista Interamericana de Planificación*, México, Sociedad Interamericana de Planificación, vol. XII, núm. 47-48, pp. 152-160.
- SÁNCHEZ, Vicente, et al.  
 1982 *Glosario de términos sobre medio ambiente*, México, El Colegio de México, 1ª edición, p. 42.



## PERSPECTIVA DE LA POBLACIÓN MUNDIAL\*

La población mundial, conforme a los cálculos recientes de las Naciones Unidas avalados por los demógrafos de todas partes, ha rebasado este año 6 300 millones de personas. Las proyecciones de Naciones Unidas, junto con los excelentes análisis del Instituto Nacional de Demografía de Francia, del Population Reference Bureau de Estados Unidos y de otras fuentes prevén que el total global de los habitantes podrá llegar a unos 7 900 millones en 2025 y, según otros cálculos, se estabilizará en unos 10 000 o poco más entre 2050 y 2060.

Estas cifras no siempre se calculan con igual “certeza” en función de territorios nacionales (países, regiones), grupos étnicos, residencia rural o urbana, grupos de edad, etc., pues las variables parciales son menos predecibles. Muchos países no llevan a cabo censos con regularidad y no hacen siquiera encuestas por muestreo; no todos dan cuenta de la migración neta al exterior o al interior (saldo neto migratorio); las estadísticas de los registros civiles son con frecuencia incompletas; para algunos países se trata de datos parciales o modelos demográficos que se extrapolan o convierten en “totales”.

Entre los elementos que cuentan con bastante buena medición figuran las variables demográficas de los países europeos, lo que es importante en el conjunto mundial. Se sabe que en Europa, en particular, la tasa anual de incremento demográfico ronda por 0.1% (frente a 1.3% de promedio mundial). La cifra europea significa técnicamente que la fertilidad total, el número total de hijos que nacen por mujer al final de su periodo fértil, se ha reducido a un coeficiente inferior a 2.1, indicador de que no se reemplaza la población absoluta actual. Para los años venideros este cálculo se basa en los cambios de la natalidad y la mortalidad previsibles, sin tener en cuenta la migración neta que pudiera influir en el futuro en forma positiva o negativa según el caso.

Los datos disponibles para los principales países seleccionados con más de 10 millones de habitantes en 2003, por orden alfabético y agrupados según

\* Seminario Internacional sobre la Ley General de Población. 30 Aniversario de su Promulgación. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 25 y 26 de noviembre de 2003. El autor agradece los comentarios de Rosa María Rubalcava y de Alfonso López Juárez. *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 20, núm. 1(58), 2005, pp. 9-21.

niveles de PIB per cápita en 2001 en dólares de poder adquisitivo constante, se consignan en el cuadro 1.

Cuadro 1

	<i>Población (millones)</i>		<i>PIB per cápita</i>	<i>Coficiente</i>
	<i>2003</i>	<i>2025</i>	<i>2001 dólares</i> <i>PAC</i>	<i>de fecundidad</i> <i>total</i>
<b>I. Países desarrollados</b>				
(10 000 dólares per cápita en adelante)				
Alemania	82.6	78.1	25 240	1.3
Australia	19.9	25.0	24 630	1.7
Bélgica	10.4	10.8	26 150	1.6
Canadá	31.6	36.0	26 530	1.5
Corea del Sur	47.9	50.6	15 060	1.3
España	41.3	43.5	19 860	1.2
Estados Unidos	291.5	351.1	34 280	2.0
Grecia	11.0	10.4	17 520	1.2
Francia metropolitana	59.8	63.4	24 080	1.9
Italia	57.2	57.6	24 530	1.2
Japón	127.5	121.1	25 550	1.3
Países Bajos	16.2	17.7	27 390	1.7
Portugal	10.4	10.3	17 710	1.5
Reino Unido	59.2	62.9	24 340	1.6
<b>II. Países en transición</b>				
Hungría	10.1	8.9	11 990	1.3
Polonia	38.6	38.6	9 370	1.3
República Checa	10.2	10.1	14 320	1.2
Rumania	21.6	20.6	5 780	1.2
Rusia	145.5	136.9	6 880	1.3
Serbia/Montenegro	10.7	10.7	nd	1.7
Ucrania	47.8	45.1	4 270	1.1
<b>III. Países seleccionados en vía de desarrollo: nivel medio de PIB per cápita</b>				
(4 000 a 10 000 dólares)				
Arabia Saudita	24.1	46.1	13 290	5.7
Argelia	31.7	42.8	5 910	2.8
Argentina	36.9	47.2	10 980	2.5
Brasil	176.5	211.2	7 070	2.2
Colombia	44.2	58.1	6 790	2.7
Chile	15.8	19.5	8 840	2.4
Filipinas	81.6	111.5	4 070	3.5
Guatemala	12.4	19.8	4 380	4.4
Irán	66.6	84.7	5 940	2.5

Cuadro 1 (continúa)

	<i>Población (millones)</i>		<i>PIB per cápita</i>	<i>Coficiente</i>
	<i>2003</i>	<i>2025</i>	<i>2001 dólares</i> <i>PAC</i>	<i>de fecundidad</i> <i>total</i>
Kazajstán	14.8	14.7	6 150	1.8
Malasia	25.1	34.3	7 910	3.3
México*	104.9	133.8	8 240	2.8*
Perú	27.1	35.7	4 470	2.9
Sudáfrica	44.0	35.1	10 910	2.8
Tailandia	63.1	72.1	6 230	1.7
Taiwán	22.6	24.4	nd	1.3
Turquía	71.2	88.9	5 830	2.5
Venezuela	25.7	35.2	5 590	2.8

IV. Países seleccionados en vía de desarrollo: nivel bajo de PIB per cápita (menos de 4 000 dólares)

Afganistán	28.7	45.9	nd	6.0
Angola	13.1	25.2	1 690	6.8
Bangladesh	146.7	208.3	1 600	3.6
Burkina Faso	13.2	22.5	1 120	6.5
Camboya	12.6	18.5	1 790	4.0
Camerún	15.7	22.4	1 580	4.9
Corea del Norte	22.7	24.7	nd	2.0
Costa de Marfil	17.0	24.6	1 400	5.2
Cuba	11.3	11.8	nd	1.6
China	1 288.7	1 454.7	3 950	1.7
Ecuador	12.6	17.5	2 960	3.2
Egipto	72.1	103.2	3 560	3.5
Etiopía	70.7	117.6	800	5.9
Ghana	20.5	25.4	2 170	4.2
India	1 068.6	1 363.0	2 820	3.1
Indonesia	220.5	281.9	2 830	2.6
Iraq	24.2	41.5	nd	1.1
Kenia	31.6	35.3	970	4.4
Madagascar	17.0	33.0	820	5.8
Malawi	11.7	17.7	560	6.5
Malí	11.6	20.0	770	7.0
Marruecos	30.4	39.2	3 500	2.7
Mozambique	17.5	17.5	1 050	5.1
Myanmar	49.5	59.7	nd	3.1
Nepal	25.2	37.8	1 360	4.5
Níger	12.1	25.7	880	8.0
Nigeria	133.9	206.4	790	5.8
Paquistán	149.1	249.7	1 860	4.8
República del Congo	57.0	105.0	630	6.9

**Cuadro 1 (conclusión)**

	<i>Población (millones)</i>		<i>PIB per cápita</i>	<i>Coefficiente</i>
	<i>2003</i>	<i>2025</i>	<i>2001 dólares</i>	<i>de fecundidad</i>
			<i>PAC</i>	<i>total</i>
Senegal	11.0	17.0	1 480	5.2
Siria	17.5	27.6	3 160	3.8
Sri Lanka	19.3	21.7	3 260	2.0
Sudán	38.0	61.0	1 750	5.5
Tanzania	35.4	52.0	520	5.3
Uganda	25.0	47.0	1 460	6.9
Uzbekistán	25.7	33.2	2 410	2.5
Vietnam	80.8	104.1	2 070	2.3
Yemen	19.4	39.6	730	7.0
Zambia	10.9	13.6	750	5.9
Zimbabwe	12.6	12.8	2 220	4.0

PAC = Poder adquisitivo constante.

\* Los datos sobre México no cuadran con las estimaciones del Consejo Nacional de Población. Según éstos, ya corregidos (V.L. Urquidí), la población total en 2003 sería de 105.7 millones y el coeficiente de fecundidad total habría descendido a 2.3; además la tasa anual de crecimiento demográfico en México es ya de 1.4%, y no de 2.4% como aparece en los cuadros del trabajo citado. En consecuencia el PIB per cápita deberá ser un poco más bajo.

nd = No disponible.

Fuente: Giles Pison, "Tous les pays du monde (2003)", en *Population et sociétés*, París, Institut National d'Études Démographiques, núm. 392, 2003.

#### GRUPO I. PAÍSES DESARROLLADOS

Se apreciará que los seis países desarrollados más importantes por su población, con más de 50 millones cada uno en 2003, que en orden descendente son Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia (metropolitana), Reino Unido e Italia, suman 677.8 millones de habitantes (10.8% del total mundial) y tienen coeficientes de fecundidad total inferiores al de reemplazo, incluso en el caso de Estados Unidos, aunque en pequeño grado. En consecuencia, algunos de ellos (Alemania y Japón entre otros), llevan totales que descienden hacia el año 2025; aunque Estados Unidos, Francia metropolitana y Reino Unido aumentarán en cierta proporción, en virtud de saldos de migración.

## GRUPO II. PAÍSES EN TRANSICIÓN

Entre los países en transición destaca Rusia, que con 145.5 millones (2.3% del total mundial) registra un coeficiente de fecundidad total de apenas 1.3, semejante al de los seis del primer grupo, por lo que se prevé que su total descienda para 2025 (así como el de casi todos los países de la Confederación Rusa y quizá Polonia). La ex Unión Soviética favoreció durante decenios una tasa de natalidad baja, que consiguió principalmente mediante el aborto inducido, aunque ahora parece que se ha cambiado la política demográfica a favor de un crecimiento más rápido en vista de los fuertes descensos absolutos de su población en los periodos más recientes y los previsibles de aquí a 2025. Algunas de las entidades federativas rusas tienen una cuota importante de población islámica.

## GRUPO III. PAÍSES EN VÍA DE DESARROLLO, NIVEL MEDIO

Brasil, México, Filipinas, Turquía, Irán y Tailandia, en orden descendente, son, con más de 50 millones cada uno, los seis más poblados entre los países en vía de desarrollo de nivel medio de PIB per cápita, y constituyen 8.9% del total mundial. Pero en este grupo varía considerablemente el coeficiente de fecundidad. Sólo en Tailandia está abajo del nivel de reemplazo, con 1.7, pues ese país ha puesto en marcha programas de planificación familiar y ha alcanzado una tasa de natalidad de apenas 13 por millar. En cambio en Filipinas el coeficiente de fecundidad total es de 3.5, y en Irán y Turquía, países con cultura natalista e influencia islámica, es de 2.5. Brasil acusa una tasa de fecundidad global de 2.2, muy cercana a la tasa de reemplazo de 2.1, y su natalidad es de 20 al millar, con esperanza de vida de apenas 65 años para los hombres y 73 para las mujeres. Los datos equivalentes de México, según el cuadro, serían 29 por millar y esperanza de vida de hombres de 73 y de mujeres de 78; sin embargo parecen erróneos por subestimación probable de la tasa de mortalidad y sobrestimación de las esperanzas de vida. De cualquier manera estos seis países verán aumentar su población de grupo a 702.2 millones en el año 2025, o sea en conjunto 24.5%. Dos países del grupo, Colombia y Argentina, están próximos a llegar a 50 millones, y sus características demográficas son similares si bien difieren por razones históricas. Otros dos países cuyas poblaciones son menores acusan coeficientes de fecundidad bastante elevados: Arabia Saudita (país islámico) con 5.7 y Guatemala (que tiene elevada proporción de población indígena) con 4.4, ambos con previsibles aumentos rápidos de su población total. Entre los países de este grupo figura Sudáfrica, con

un pronóstico de descenso de su población hacia el año 2025, resultado en gran parte del alto índice de mortalidad por el sida.

#### GRUPO IV. PAÍSES EN VÍA DE DESARROLLO, NIVEL BAJO

Por último, los países de bajo nivel de PIB per cápita muestran una considerable diversidad de características de crecimiento demográfico. Destaca China, cuya población actual de 1 288.7 millones (20.4% de la población mundial) ostenta un coeficiente de fecundidad total de 1.7, inferior al de reemplazo, producto de una rigurosa política de control de la natalidad y de la práctica del abandono de niñas recién nacidas. India, con 1 068.6 millones (17% del total mundial), pero con un coeficiente de fecundidad total más elevado, de 3.1, aumentará su población más rápidamente que China hacia el año 2025 (27.6% respecto a 12.9% de China). El PIB per cápita en India se estima en 2 820 dólares de poder adquisitivo constante, mientras que el de China se calcula en 3 950, como resultado de políticas económicas mucho más dirigidas.

China e India representan ya 37% de la población mundial. Aunque ambos países disponen de espacios territoriales para los 2 357 millones que los habitan, no es seguro que puedan garantizar la producción alimentaria que requerirán en los próximos 50 años. La política de control de la natalidad en China resulta en una tasa de crecimiento actual de 0.7%. En una visita que hice en 1981 a miembros de la Academia China de Ciencias Sociales, el tema que más les interesó examinar conmigo fue el de la política de población. Pese a que en una comuna cercana a Beijing se nos dijo desde 1975 que allí cada familia podía tener el número de hijos que quisiera, oficialmente se difundía que bastaba un hijo por familia. India ha logrado en general menos éxito en la política de planificación familiar y su tasa de incremento anual es de 1.7%; además allí la población musulmana no acepta la limitación del número de hijos.

Las naciones musulmanas y las minorías islámicas en varios países de Asia central y occidental, India, el Sudeste Asiático y la mayor parte de África, más las que habitan ahora en Europa occidental, no practican la planificación familiar, y entre ellos la mortalidad ha descendido a medida que las condiciones sanitarias han mejorado, lo que hace suponer que sus tasas de incremento demográfico serán superiores por muchos años a la media internacional.

Por último, entre los países con nivel bajo del PIB per cápita, aparte de China e India, que son muchos, sobresalen nueve con más de 50 millones de habitantes cada uno: en orden descendente, Indonesia, Paquistán, Bangladesh, Nige-

ria, Vietnam, Egipto, Etiopía, República del Congo (ex Zaire) y Myanmar (casi), con un total de 923.3 millones (14.6% del total mundial). El más poblado del grupo es Indonesia, con 220.5 millones, seguido por Paquistán con 149.1, Bangladesh con 146.7, Nigeria con 133.9, Vietnam con 80.8, Egipto y Etiopía con más de 70 y el Congo con 57 millones. En ellos y en la gran mayoría de los países más pequeños el coeficiente de fecundidad total excede 4 y llega a 5 y a 6, en un caso a 7 y en otro a 8. O sea que podrán esperarse incrementos rápidos de sus poblaciones hacia 2025. Sólo en Corea del Norte, Sri Lanka, Cuba e Iraq se registran coeficientes de fecundidad total inferiores a 2.1%. Sumados todos, los grandes con los pequeños, sin incluir a China e India, su población total en el año 2025 habrá aumentado de 1 917.4 millones a 2 267.4 millones, o sea 18.3%. Y esto sin contar a decenas de países pequeños de Centroamérica, el Caribe, Sudamérica, Asia y África.

En la región latinoamericana y del Caribe, donde la mayoría de la población practica la religión católica, las tasas de incremento demográfico en los últimos decenios han sido determinadas culturalmente y en algunos países con apoyo de políticas de planificación familiar. Hay bastante diversidad. Argentina y Uruguay disminuyeron su tasa de natalidad "a la europea" desde principios del siglo xx; mas hoy día su coeficiente de fecundidad total es de 2.5 y 2.2 respectivamente, y en Chile es de 2.4, o sea apenas arriba del de reemplazo, como en Brasil (2.2) y en México (2.8, según los datos citados, aunque 2.4 según el cálculo de Conapo).<sup>1</sup> En cambio en Venezuela, Perú, algunos países de Centroamérica, Ecuador, Bolivia y Paraguay, República Dominicana y Haití varía de 2.8 a 4.7. Brasil, Colombia, México y algunos países del Caribe han registrado desde los años ochenta del siglo xx tasas de incremento demográfico descendentes, que en la actualidad se sitúan entre 1.3 y 1.7% anual (en México, 1.4%). La natalidad ha descendido con la urbanización, la mayor escolaridad de las mujeres y su incorporación a los mercados de trabajo, así como el apoyo de políticas nacionales de planificación familiar; también se ha reducido la mortalidad. En varios de ellos se advierte ya el inicio de la transición demográfica clásica. No obstante, hay diferencias entre subregiones de un mismo país, entre clases sociales, así como entre las comunidades étnicas, donde la planificación familiar no se practica. Cuba representa un caso especial, sobre todo a partir de la revolución castrista, como consecuencia de la expulsión de población y de la práctica generalizada del aborto. Las fuentes citadas indican un coeficiente de fecundidad total de 1.6, el más bajo de la región latinoamericana, con una tasa de incremento anual de 0.5%, también la más reducida.

<sup>1</sup> Conapo, *La situación demográfica de México*, México, 2000, p. 12.

Debe observarse que algunos de los países clasificados en los grupos III y IV podrían desplazarse en los años próximos del grupo en que están a otro, superior o inferior, dependiendo de factores imprevisibles en la actualidad.

En varias regiones del mundo y en muchos países en particular se han registrado emigraciones masivas o de grandes proporciones, sea por razones económicas y de empleo, como resultado de golpes militares o de la llegada al poder de regímenes de extrema derecha o al menos no democráticos, o, como en Europa oriental, por la caída de los regímenes comunistas. Predominan ahora las emigraciones por causa económica dirigidas a Estados Unidos y a los principales países de Europa occidental, en algunos de los cuales las minorías étnicas han alcanzado proporciones crecientes de la población total, y en muchos casos sus tasas de natalidad son superiores a las del país al que han inmigrado.

En 1965, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Población llevada a cabo en Belgrado (de carácter profesional), en una ponencia sobre la situación y la perspectiva demográfica de la región latinoamericana expresé la probabilidad de que en los siguientes decenios emigrara la mano de obra latinoamericana a países europeos y no sólo a Estados Unidos. Años después, en una reunión en El Colegio de México, dije que nuestro país debía prepararse para la llegada de migraciones de Centroamérica. Todo ello es ya realidad. España en especial, a donde los inmigrantes ecuatorianos y argentinos llegan por vía aérea, es ya un país de creciente inmigración. En España, además, se hace frente a una fuerte migración proveniente de África del Norte, sobre todo de Marruecos y el Magreb, que llega (y zozobra con frecuencia) en “pateras” o lanchas precarias que vuelcan a su “mercancía” en las playas españolas. Hay abundante evidencia de migraciones de India y otros países de Asia, en especial de China, a Estados Unidos y Canadá, y aun a México. La migración mexicana a Estados Unidos, legal o indocumentada, que se estima en 9 millones de nacidos en México con residencia permanente en Estados Unidos, constituye ya un componente importante de la población “hispanica” en Estados Unidos, sobre todo en California, y en varias ciudades importantes del resto del país como Nueva York y Chicago. Australia se ha vuelto un país de inmigrantes provenientes de muchas partes del mundo; lo mismo le ha ocurrido a Canadá.

Los movimientos migratorios, no sólo de sur a norte sino de este a oeste y de Europa oriental y Asia a Europa occidental y a Norteamérica, han aumentado en grandes proporciones en los últimos 30 años. Es sin duda difícil estimar la nueva distribución territorial previsible de las poblaciones migrantes, pero deberá tenerse en cuenta en sus consecuencias por sus características, tales como el tamaño de la familia, las tasas de fecundidad, las tendencias en la mortalidad, la demanda de inscripción escolar y de servicios de salud, la demanda de vivienda, la calidad del empleo, sus niveles educativos, etcétera.

La estimación de la población mundial futura tendrá que considerar además los efectos del sida. Cuando empezaba esta tragedia humana me atreví por los años noventa a decir en un artículo que el sida podría diezmar a la población africana, lo cual uno de mis colegas consideró casi como una afrenta insensible, pero obsérvese hoy lo que ocurre ya en Sudáfrica, Botswana, Uganda, Kenia y otros países africanos.

La mortalidad se ha reducido, expresada estadísticamente en la esperanza de vida al nacer, cifra asintótica, ya que la aspiración de vida eterna no podrá alcanzarse. La esperanza de vida ha crecido a niveles sin precedentes en los países demográficamente maduros y poseedores de servicios de salud dirigidos a los niños, las mujeres y a los adultos en general, que facilitan el acceso a la salud, y se apoyan de más en más en nuevos resultados de la investigación médica y farmacéutica, y en mejores cuidados higiénicos. No es éste el caso en la mayoría de los países en vía de desarrollo, grandes y pequeños, donde es reducido el acceso a agua potable, servicios sanitarios y servicios básicos de salud, sobre todo entre las poblaciones rurales y de bajos ingresos y poca cultura medicinal moderna, que frecuentemente padecen epidemias de efectos mortales o debilitantes. En algunos países de desarrollo intermedio se logran avances en la esperanza de vida; en otros no, y aun hay descensos. En los países en vía de desarrollo la esperanza de vida no llega a dos tercios de la de los países adelantados.

Me aventuro a pensar que las metas de los demógrafos en cuanto a la estabilización de la población mundial hacia los años 2050 o 2060 no se podrán cumplir, aun teniendo en cuenta la mortalidad que ocasionan el sida, las enfermedades tropicales y otras como el cáncer, el tabaquismo, el alcoholismo, etc. En los próximos 50 años se agravarán los problemas migratorios y de la pobreza en general, o apenas empezarán a disminuir. Surgirán nuevas áreas problemáticas, entre ellas las relaciones entre las poblaciones absolutas y determinados territorios o espacios, el abastecimiento alimentario, la disponibilidad de agua potable y agua dulce en general, la calidad de vida urbana, y aun de la rural. Las tasas diferenciales de migración y natalidad en los países “viejos” entrarán en conflicto con el problema del envejecimiento de sus poblaciones originarias y los inmigrantes ya establecidos. Habrá inconvenientes derivados de los “baby booms” de las poblaciones inmigrantes. Habrá problemas adicionales en los sistemas educativos y en el uso de lenguas extranjeras. Todo ello en forma diferenciada en las regiones, subregiones y países, y aun en sectores de los mismos.

La población mundial y su perspectiva no puede tratarse sólo de manera agregada total o de grandes agregados por regiones. Será indispensable identificar áreas críticas donde estén ocurriendo cambios anormales y rápidos, o de consecuencias difíciles de prever o de contrarrestar. Se ha advertido acerca de la

incertidumbre futura de los datos aplicables a los países europeos, en particular respecto al punto más bajo al que puede llegar el coeficiente de fecundidad total y al punto máximo que podría alcanzar la esperanza de vida. Europa, se afirma, está entrando en una *terra incognita* demográfica.<sup>2</sup> En muchos países será indispensable considerar la dinámica de las poblaciones indígenas y de ciertas minorías étnicas particulares, ya previsible en varias partes de la región latinoamericana y en algunas de Asia y África. En varias regiones del mundo se ha insistido en la creciente relación entre la población y el medio ambiente, de efectos negativos casi siempre para este último, los cuales no se dispararán con el solo uso de anticonceptivos.<sup>3</sup>

Llama la atención que en el sistema de las Naciones Unidas y en otros organismos multilaterales no se hayan tratado en forma amplia las muchas consecuencias y modalidades de estos fenómenos, entre ellos los movimientos migratorios recientes y actuales o previsibles. Los cambios en las tasas de natalidad y mortalidad se producen con lentitud, salvo en circunstancias catastróficas de guerras, conflictos armados internos, desastres y caos. Los demógrafos se ocupan de las variables demográficas “normales”. Sin embargo, los cambios menos normales que se originan en las migraciones se están tornando más significativos que antes y dan lugar a problemas políticos y sociales a los que no se presta suficiente atención en sus consecuencias a plazos medio y largo. Ante ellos se adoptan en las distintas sociedades actitudes antisociales de intolerancia de corto plazo, como la de creer que los migrantes pueden ser excluidos mediante actos legislativos. En el interior de los países con regímenes de Estado soberanos no es dable ni permitido a otros países intervenir en las políticas de población. Sin embargo, en el ámbito internacional, ante problemas comunes de la humanidad se han recomendado ya, y en algunos casos aplicado, medios legítimos para inducir a las sociedades y a sus gobiernos a cambiar de actitud respecto a las tasas muy elevadas de natalidad, como lo evidencia la trayectoria del Fondo de Población de las Naciones Unidas y su apoyo a nuevas políticas demográficas que incluyen la planificación familiar voluntaria. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo llevada a cabo en 1994 en El Cairo hizo especial hincapié —con toda razón— en el papel de la mujer en las políticas de población, en particular en las áreas de la salud, el bienestar y la educación, así como en la planificación familiar, y en el uso de su influencia y su poder para lograr los

<sup>2</sup> “Addressing the challenges of Europe’s new demography”, *Population Network Newsletter*, núm. 35, International Institute for Applied Systems Analysis (IASA), Luxemburgo, Austria, y Viena Institute of Demography, verano de 2003, p. 2.

<sup>3</sup> “Population: A worldwatch perspective”, *Connect*, núm. 3, Washington, Worldwatch Institute, mayo de 2003, p. 2.

objetivos demográficos y sociales, en ámbitos locales y nacionales. En la mayor parte de los países en vía de desarrollo no se ha logrado aún poner en marcha un proceso social y político que conduzca al logro de estos objetivos.

Las discrepancias en la composición de las poblaciones por edades habrán de ejercer mayores efectos específicos, sobre todo a largo plazo. Al contrario de lo que algunos piensan, el llamado “bono demográfico” en los países donde ha aumentado la población cuya edad es de 15 a 65 años no representa una ventaja sino una carga adicional mientras las economías no puedan ya, como se manifiesta de manera creciente, aumentar su PIB per cápita a las tasas de los años sesenta, antes de las fuertes inestabilidades económicas y financieras internacionales de los años setenta a noventa. El pesado endeudamiento externo de los países en vía de desarrollo que prevalece aún y la forma selectiva en que se han abordado los problemas de los excesos en ese tipo de endeudamiento, además de las aperturas excesivas en las políticas arancelarias mediante tratados y convenios asimétricos, al lado de los rancios proteccionismos de los países desarrollados a determinadas actividades agrícolas e industriales, no han conducido a la creación de más empleo productivo, salvo en las maquilas o subcontrataciones cuyo volumen ha aumentado muy rápidamente en el mundo sin ofrecer mucho valor agregado a los países productores donde los salarios siguen siendo sumamente bajos.

Lo anterior no es sino una advertencia de que la demografía y sus datos y variables necesitan vincularse mucho más en sus análisis a las variables económicas, sociales y financieras, así como a las ambientales, que caracterizan las actuales etapas de globalización de la economía mundial, de efectos asimétricos y en general desfavorables para muchas de las economías en vía de desarrollo.

“El futuro nos está alcanzando ya, sin que la necesaria preparación global (multilateral) lo acompañe”



# POLÍTICAS DE POBLACIÓN



## POLÍTICA DE POBLACIÓN EN MÉXICO: LA NECESIDAD DE PLANEAR A MUY LARGO PLAZO\*

El objeto del presente trabajo es hacer algunas consideraciones sobre política de población en México a la luz de la problemática y la perspectiva de crecimiento de la población mexicana hasta mediados del siglo XXI, y del contenido de la Ley General de Población vigente.

La población de México, estimada en 58 millones a mediados de 1974, se caracteriza por su elevada tasa de fecundidad, un nivel aceptable de mortalidad con tendencia a la baja y fuerte migración interna de áreas rurales o semiurbanas a zonas urbanas. La fecundidad puede representarse por la tasa bruta de reproducción, que es de 3.2, y por una tasa de natalidad de alrededor de 43 por millar. La mortalidad se cifra en alrededor de 9 al millar. La tasa de crecimiento urbano es de 5.4 por ciento anual. El 46 por ciento de la población tiene menos de 15 años de edad.

Conforme a las proyecciones calculadas por el Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México y la Dirección General de Estadística, verificadas asimismo por CELADE, la población total de México alcanzará el año 2000, en la hipótesis “media” de fecundidad, que supone descensos moderados de la misma cada quinquenio, un total de 132 a 135 millones de habitantes. Si no desciende la fecundidad, el total excederá de 150 millones. En cambio, si se lograra reducir la fecundidad a una tasa bruta de reproducción de 1.6, equivalente a una tasa neta de 1.3 y a una tasa de natalidad de 33 por mil, con mortalidad de 5 por mil, el total sería todavía de 125 millones. En cualquier caso, la proporción de población menor de 15 años se mantendría aproximadamente igual a la actual. El índice de dependencia será de alrededor de 100 (menores de 15 y mayores de 65 en relación con los comprendidos entre 15 y 65 años).

Dada la estructura por edades y las tasas de supervivencia probables de la población femenina, y si no varían apreciablemente los comportamientos reproductivos, la dinámica de la población llevará a ésta a un crecimiento sostenido durante casi todo lo largo del siglo XXI. Para el año 2025, habría alrededor de 250 a 300 millones de habitantes, y para mediados del siglo XXI, entre 500 y

\* Asociación Mexicana de Población, *Población y desarrollo social*, México, 1976.

600 millones. Aun si se redujera radicalmente la fecundidad entre el presente y el año 2000, de manera que la tasa neta de reproducción ese año fuera de uno, o sea el mero reemplazo de la población femenina, el aumento de la población no podría detenerse antes del año 2050, como lo demostraron en un artículo de la revista *Population* los demógrafos Bourgeois-Pichat y Taleb.<sup>1</sup> En ese caso, la población se estabilizaría al modesto nivel de 132 millones de habitantes hacia mediados de siglo. Sin embargo, es muy poco probable, si no imposible socialmente, que se alcance una tasa neta de reproducción de uno para fines del presente siglo. Por lo tanto, la población futura, aun suponiendo que en el año 2000 sea de 125 millones, lo que ya representa un descenso a una tasa de 2.8 en el último quinquenio del siglo, seguirá aumentando, a una tasa decreciente, y, de seguir ésta, incluso intensamente, por ejemplo descendiendo a uno por ciento al año, no podrá estabilizarse antes de los 250 a 300 millones, o aún más, bien entrada la segunda mitad del siglo XXI.<sup>2</sup>

Se plantea a largo plazo, entonces, un problema de orden estratégico —demográfico-económico-social y aun político— acerca del monto de población total de México que consideremos conveniente. No se plantea la cuestión de si determinado total o no sería la “población óptima”, pues este concepto carece de verdadera precisión tal como se le considera normalmente, como una relación entre población y recursos. Es obvio que, en todo caso, tendría que ser un concepto dinámico, que relacionara la tasa de incremento y otras características de la población con la disponibilidad previsible de recursos, los cambios en la productividad y en la estructura del producto bruto interno (y en la estructura interna de cada sector de la producción), la tasa de urbanización y la estructura de centros urbanos, las perspectivas a largo plazo de las relaciones económicas internacionales, y otros elementos que forman parte más bien de los ejercicios de prospectiva a largo plazo que de algún posible modelo demográfico-económico.

La cuestión se reduce, *grosso modo*, a plantear si el México del futuro debería ser un país de, digamos, 250 a 300 millones de habitantes como límite razonable en la segunda mitad del siglo XXI o antes, o si podría el país soportar una población que creciera algo más rápidamente, después del año 2000, y llegara a mediados de siglo a un nivel de 500 a 600 millones para estabilizarse con posterioridad a mucho mayor nivel. En otros términos, ¿podría México, en un plazo de 75 años, dar de comer y generar una vida material y social apetecible a 10 veces la población actual —mejor dicho, a los aumentos anuales que significa esa progre-

<sup>1</sup> J. Bourgeois-Pichat y Si-Ahmed Taleb, versión al español, “Una tasa de crecimiento demográfico nulo en los países en vía de desarrollo al año 2000. ¿Sueño o realidad?”, *Demografía y Economía*, vol. v, núm. 1, pp. 77, 91.

<sup>2</sup> Estas cifras se dan como orden de magnitud; no pretenden tener precisión. Véase el apéndice.

sión durante los 75 o más años siguientes?, ¿o convendría que se crearan las condiciones que permitieran reducir la tasa de incremento prevista en ese plazo, para llegar a un total de sólo cinco veces la población actual? Los próximos 25 años serán decisivos en la política de población y en particular en la planificación familiar, para alcanzar el objetivo de 250-300 en lugar del de 500 o más millones.

Éste sería, en esencia, el “Proyecto México” del futuro, la tarea para las siguientes generaciones: proyecto demográfico, económico, social y político. Dando por supuesto —cosa nada fácil— que se lograrán las condiciones de desarrollo económico y social que permitan un aumento sostenido del nivel medio de vida y de la calidad de la vida, con una distribución equitativa del ingreso nacional, la parte demográfica del “Proyecto México” consistirá en crear las condiciones socioculturales y económicas que permitan un descenso continuo de la fecundidad durante los próximos 30 a 50 años para que, junto con una mortalidad muy baja equivalente a una esperanza de vida de alrededor de 70 años, la población llegue a estabilizarse en términos absolutos en una cifra de 250 a 300 millones de habitantes en la segunda mitad del siglo xxi.

Es decir, se parte de la hipótesis —que es un juicio de valor o prejuicio— de que sería indeseable, que no constituiría una meta nacional, el llegar a tener 500 o 600 millones de habitantes o más, en lugar de 250 a 300 millones; o sea que, no obstante nuestro territorio de 2 millones de kilómetros cuadrados y los muchos recursos naturales aún no explotados eficientemente, y a pesar de los aumentos de productividad que algunos prevén como resultado de una aplicación intensiva de los conocimientos científicos, tecnológicos y gerenciales o de organización, una sociedad mexicana de más de 250 a 300 millones de habitantes no sería viable, no sería tolerable para sus propios ciudadanos.

Si se acepta esta premisa de valor —perfectamente discutible—, el problema demográfico consiste en llegar a estabilizar el total de la población a una velocidad y en condiciones que permitan adaptar la estructura de la sociedad gradualmente, y organizar la economía, con base en el esfuerzo tecnológico y de organización económica y social, de tal manera que la población mexicana —cuya desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza es de las mayores del mundo— alcance en lo general, es decir, con distribución equitativa, elevados niveles de bienestar —no sólo un mínimo de subsistencia en términos de alimentos, vestido, techo, salud y educación, sino un nivel que represente opciones en el consumo y libertad para gozar de los frutos del trabajo, a la que el ser humano debe aspirar.

Evidentemente, se necesita un esfuerzo de imaginación muy considerable para, con los conocimientos actuales de la realidad mexicana, imaginar un México de 250 a 300 millones de habitantes —ya no se diga 500 a 600— en

que la gran mayoría de la población disfrute un nivel de vida superior al de subsistencia y aproximado, tal vez, a un valor equivalente a 1 000 dólares por habitante (de la capacidad adquisitiva actual), que para la mayor parte de la gente sería aceptable. La programación del desarrollo económico y social tendría que ser altamente eficiente; el proceso redistributivo tendría que ser muy intenso. La sola política demográfica en un sentido estrecho de reducción de la fecundidad no podría producir el milagro; la política económica y social llevaría la principal responsabilidad, porque como es bien sabido, la sola fuerza de trabajo, sin capital y organización suficientes, no sería capaz, en la era tecnológica actual, de generar los aumentos necesarios de la producción y habría que agregar consideraciones de tipo ecológico que afectan la calidad de la vida a que podría dar lugar una sociedad altamente industrializada y urbana.

A lo anterior, podría contestarse que el problema central sería el de organizar, precisamente, el desarrollo económico y social de manera que se mantuviera un crecimiento económico acelerado y, con los cambios estructurales necesarios, se lograra una repartición equitativa del ingreso y el consumo; y que, por lo tanto, la política demográfica, y más concretamente el descenso de la fecundidad, no tendría por qué ser un objetivo inmediato ya que el aumento generalizado del nivel medio de vida, a través de los mecanismos socioculturales, originaría un descenso oportuno de la fecundidad, como ya se ha comprobado en los países industrializados y se manifiesta, aunque tenuemente, en algunos países semiindustrializados o en vía de desarrollo.

Mi respuesta sería que:

Primero, no hay evidencia aún de la capacidad de la sociedad mexicana para organizarse económica y socialmente para lograr el doble objetivo de un crecimiento económico acelerado y una distribución equitativa del ingreso y la riqueza —es una probabilidad como cualquier otra y pudiera no cumplirse.

Segundo, las posibilidades que tiene un país en vía de desarrollo de alcanzar los niveles industriales, tecnológicos, culturales y urbanos de los países hoy altamente industrializados, en un mundo dividido y ya angustiado por los efectos ecológicos de la superindustrialización, la sobrepoblación urbana y el desequilibrio en las relaciones económicas internacionales, son relativamente limitadas, es decir, no podemos proyectar la sociedad mexicana para que sea igual dentro de 50 o 75 años, digamos, a la holandesa de hoy.

Tercero, los descensos de la fecundidad en los países industrializados se han logrado como resultado de un largo proceso histórico-cultural, ayudado desde luego por los avances médicos en materia de anticonceptivos, pero a partir de niveles de fecundidad que nunca fueron tan elevados como los que prevalecen

hoy en México, y en una transición más lenta de las variables demográficas principales —mortalidad y natalidad—, y además con fuerte emigración, a lo largo de cien años, a las áreas de colonización del continente americano, África y Oceanía.

Cuarto, los descensos de la fecundidad registrados en algunos países semi-industrializados o en vía de desarrollo, o son muy leves como en Brasil, o corresponden a países con escaso territorio donde el imperativo de la política de población ha sido ya muy fuerte en el sentido de reducir la fecundidad y promover la emigración con la mayor rapidez posible. En estos últimos casos, los programas de planificación familiar han sido decisivos, con todo y sus limitaciones.

Y finalmente, queda el argumento de que algún límite absoluto tendrá que tener la población de México; programarlo para mediados del siglo XXI parece razonable.

En el simposio organizado por las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo, en junio de 1973 en El Cairo, como reunión preliminar a la Conferencia Mundial de Población de 1974, se hizo un examen amplio de las relaciones entre crecimiento demográfico y desarrollo económico-social. De los trabajos presentados a ese simposio y de innumerables otros discutidos en la Conferencia General de la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, celebrada en Lieja en agosto de 1973, o publicados en diversas revistas y libros, se desprende claramente que no existe una correlación positiva entre tasas de incremento de la población y tasas de incremento del producto; más bien se dan diversas combinaciones, es decir, países en que efectivamente ambas tasas han sido elevadas, o ambas han sido bajas, o una, la de población, ha sido alta mientras la del producto ha sido muy reducida, o a la inversa —tasa baja de crecimiento demográfico con alta tasa de incremento del producto. La relación entre ambas variables es obviamente muy compleja, y sólo puede abordarse mediante un análisis de sistema en el que entre en juego las muchas vinculaciones entre factores sociales y económicos, a través de circuitos y retroalimentación.

Lo que sí ha resultado bastante claro, sin embargo, es que los descensos de la fecundidad, cuya influencia es generalmente más importante que el nivel, cualquiera que fuere, de la tasa de mortalidad, están asociados a la “modernización”, es decir, al conjunto de cambios sociales, económicos y culturales que se reflejan en la tecnificación de los métodos de producción, la urbanización, la mayor productividad y, de modo marcado, el mejoramiento de la distribución del ingreso, particularmente la obtención de un ingreso por encima del mínimo de subsistencia para la mayoría de la población rural y urbana. Puede ser válido afirmar, en consecuencia —independientemente del valor que se dé al término “modernización”—, que para que la actitud de la pareja hacia el número y el espaciamiento de sus hijos

varíe en un sentido favorable a un descenso de la fecundidad general, es preciso que las familias salgan de la pobreza —como quiera que ésta se mida—, o tengan la perspectiva inmediata de lograrlo; se aseguren de la supervivencia, por baja de la mortalidad infantil y de niños, de un corto número de hijos nacidos, en contraste con el extenso número que nacía antes pero no sobrevivía; tengan acceso generalizado a la educación y a la comunicación y empiecen a valorar la calidad y no sólo la cantidad de los hijos; formen parte de una economía social de mercado que les asegure ingresos adecuados por su labor agrícola o su trabajo industrial; puedan prever movilidad social a través de la capacidad de adquisición de bienes o de ahorro, o por otros medios; y, en general, tengan conciencia del papel que como familia pueden desempeñar en el conjunto de la sociedad y, por consiguiente, puedan relacionar el tamaño de su propia familia con el fenómeno demográfico general.

Es, pues, requisito de toda política demográfica tendiente a reducir la tasa de incremento de la población que existan o se pongan en marcha o intensifiquen los procesos de cambio económico, social y cultural que permitan el acceso de las familias, por su trabajo y su participación, a niveles de vida que representen no sólo consumos materiales más elevados, por encima de la subsistencia, sino disponibilidad de servicios educativos, de salud y sociales, y oportunidades de empleo; es decir, acceso a mayor ingreso real por habitante y a mejor calidad de la vida. De más está decir que en este proceso de cambios deberá progresar el papel desempeñado por la mujer, de persona pasiva y procreadora de hijos a persona capaz de intervenir en la vida económica y de valorar el significado de una familia grande o pequeña, aparte de la conciencia que tenga de las repercusiones que en su salud pueda tener el número y la frecuencia de los hijos nacidos.

Por otro lado, aun si se cumplieran estos requisitos socioeconómicos y culturales, debe tenerse en cuenta, en un caso como el de México, que se parte de niveles ya muy elevados de fecundidad, sobre todo en el área rural, que es la mitad de la población. La tasa bruta de reproducción en las áreas rurales o semiurbanas de México no es inferior a 3.8 o 4; y ésta es precisamente la población cuyo ingreso por habitante es el más bajo del país y que más carece de los componentes educativos, tecnológicos y sociales del proceso de modernización. Se quiere decir con esto que la probabilidad de que descienda apreciablemente la fecundidad de la mitad de las familias de México, las rurales, es menor en la medida en que entre ellas sea más difícil introducir y hacer valer los cambios socioeconómicos y culturales necesarios que implica el desarrollo. Además, en las áreas urbanas, objeto de la fuerte migración de población originada en los pequeños poblados del país, se generan condiciones de vida, frente a falta de oportunidades de empleo, que reproducen en gran parte los patrones de la vida rural, sobre todo en cuanto al comportamiento reproductivo.

La estructura industrial de México y la concentración del ingreso urbano no hacen esperar, por otra parte, que se generen, en grado suficiente y a la velocidad conveniente, las condiciones que harían “modernizarse” rápidamente las actitudes de la pareja hacia el tamaño de la familia, aunque se advierten en México indicios de que se desea un menor número de hijos y de que la fecundidad de la mujer disminuye en función directa de mejores niveles educativos y de ingresos.<sup>3</sup>

Cabe mencionar también el argumento de que la tasa de crecimiento económico sostenido tendría que ser muy elevada —un promedio superior al 8 por ciento anual de incremento del producto bruto interno— para asegurar la absorción en empleos productivos del incremento previsible de la fuerza de trabajo y del desempleo y el subempleo existentes. Actualmente, la población económicamente activa no excede de 28 por ciento de la total, y existe un nivel de desocupación de la fuerza de trabajo de alrededor de 8 por ciento como desempleo abierto y otro 7 por ciento como subempleo equivalente a desempleo. Hasta el año 1980 tendrían que absorberse anualmente casi un millón de personas adicionales en empleos productivos, y una cifra anual semejante entre 1980 y el año 2000. Esto permitiría tener a fin de siglo una fuerza de trabajo de 40 millones, o sea tres veces la actual, que sin embargo sólo representaría 30 por ciento de la población total. Si se considera conveniente elevar la tasa global de participación en el trabajo, la economía tendría que crear empleos a velocidad aún más rápida. Los aumentos de la población en edad de trabajar generados en los últimos 20 años afectan ya el mercado de trabajo y continuarán pesando sobre él, con toda seguridad, en los próximos 25 años, con el efecto consiguiente en los salarios y los ingresos de la mano de obra no calificada.

De lo que precede puede concluirse que no es probable que, en un plazo razonable, digamos, de 25 años, se produzca un descenso considerable de la fecundidad en México como resultado solamente de un mayor y más equilibrado desarrollo económico y social, aun en el supuesto de que éste fuera enteramente probable. Este argumento, aunado al de la realidad social del aborto clandestino y al de la creciente demanda de información sobre planificación familiar, permite concluir que para alcanzar la meta general de política demográfica a que se ha hecho referencia, o sea, la de llegar a estabilizar la población en 250 a 300 millones de habitantes en la segunda mitad del siglo XXI, será necesario poner en juego desde ahora una política de planificación familiar ampliamente concebida y que configure metas específicas para determinados plazos.

<sup>3</sup> La existencia generalizada del aborto clandestino en los centros urbanos de México es prueba, además, de que se conciben hijos no deseados conscientemente y de que se llega a medidas extremas y peligrosas para evitar tenerlos.

Si en la actualidad, de un total de 12 millones de mujeres en edad de procrear (de 15 a 49 años), y más de 7 millones en las edades más críticas favorables a la procreación, o sea las de 20 a 44 años, se estima que poco más de 400 000, o sea menos de 4 por ciento, hacen uso de anticonceptivos o asisten a los servicios de planificación familiar, públicos y privados, que funcionan efectivamente, puede imaginarse la magnitud del esfuerzo que habrá que hacer para extender la contracepción, sobre todo en las áreas rurales, conforme a la política que el gobierno ha adoptado de respeto a la decisión voluntaria que ejerza la pareja acerca de la oportunidad y el número de hijos deseados. Para 1980 habrá aproximadamente 14 millones de mujeres en edad reproductiva —su número tiende a aumentar en la misma medida, o aun en proporción ligeramente mayor, que la población total—; para el año 2000 serán más de 26 millones de mujeres. Si no se extiende la contracepción a un mínimo de 15 por ciento de la población femenina, no se logrará probablemente ningún impacto apreciable en la fecundidad.

El objetivo inmediato sería lograr, para 1980, que de 400 000 se eleve a 2.1 millones el número de mujeres con acceso continuo, sin deserción, a los servicios de planificación familiar o que empleen anticonceptivos por su cuenta; gran número de estas mujeres corresponderá a las edades jóvenes, y la mitad se encontrará en las áreas rurales. Quintuplicar o más los servicios de planificación familiar en los próximos cinco años —es decir, incorporar 350 000 mujeres más al programa cada año— requiere afirmar positivamente las decisiones de política demográfica ya tomadas por el gobierno y dar un fuerte empuje a los programas educativos y de motivación e información, además de los de servicio clínico. Entre 1980 y el año 2000, tendrían que tener acceso a los programas de planificación familiar un mínimo de 500 000 mujeres más al año, si se pretendiera llegar a asegurar el servicio a la mitad del número total de mujeres en edad reproductiva para el año 2000. Y a pesar de todo, no es seguro que esta magnitud permita lograr las metas demográficas que se consideren necesarias.

Hasta ahora, la experiencia de la planificación familiar en los países del Tercer Mundo, con excepción del caso de China, no da lugar a mucho optimismo en cuanto a sus resultados. En China se estima que alrededor de 20 por ciento de las mujeres en edad reproductiva, o sea unos 25 millones, aceptan la planificación familiar, y que en las ciudades el incremento de la población se ha reducido a uno por ciento al año, y para todo el país a menos de 2 por ciento. En algunos países con características especiales, como Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Hong Kong, Barbados, el descenso de la fecundidad, con el auxilio de los servicios de planificación familiar, ha sido muy marcado. Se aprecian tendencias de descenso, aunque desde niveles de partida muy altos, en Jamaica, Trinidad, Costa Rica y Chile. En India, Paquistán, Egipto y Marruecos se han

establecido los servicios de planificación familiar con diversa intensidad y cobertura, con algún resultado moderado.

Evidentemente, en todos estos países existen muchos obstáculos a la extensión de los servicios en sí —por falta de personal médico y paramédico, por falta de recursos financieros, por razones institucionales y políticas, por escasa motivación de parte de las familias (que se relaciona con la insuficiencia de los programas de cambio socioeconómico y cultural)— y además en muchos casos carecen de eficacia. La naturaleza de los medios anticonceptivos es también factor en el poco éxito de los programas, debido al costo o a la falta de continuidad en el uso de los mismos. Si los resultados de la investigación médica originan anticonceptivos de mayor eficacia, aplicación más fácil y menor costo de operación, se abriría una posibilidad de extensión de los servicios de planificación familiar sin precedente. Parte de la política de población, dados los objetivos, consistiría en lograr los avances necesarios en la investigación y la experimentación, así como en la producción masiva y a bajo costo del material necesario.

En cuanto al objetivo de reducción de la fecundidad de la política demográfica, se puede hacer, en consecuencia de lo anteriormente expuesto, el siguiente resumen de acciones o programas a desarrollar:

1. Servicios de planificación familiar y de suministro de anticonceptivos en todo el sistema de salud pública del país, con el complemento de los servicios privados que tengan valor experimental y de avance del conocimiento del problema y de los procesos de motivación y médicos.

2. Servicio de información y divulgación, especialmente en las áreas rurales y las semiurbanas, a través de los medios de comunicación y del propio sistema de salud pública.

3. Programa educativo a través del sistema escolar, incluso las escuelas normales, mediante los libros de texto, lecciones y conferencias, e información a los padres de familia. Programa específico de educación sexual.

4. Servicio de adiestramiento a médicos, enfermeras y trabajadoras sociales, maestros y personal hospitalario.

5. Series de coloquios, reuniones, conferencias, etc., con distintos tipos de organizaciones: obreras y campesinas, patronales, de la iglesia, de padres de familia, agrupaciones profesionales, de la juventud, de mujeres, y otras muchas.

6. Un sistema de evaluación de la planificación familiar, que comprenda la recopilación necesaria de datos estadísticos y su análisis, y la retroalimentación de esta información a los programas mismos.

7. Apoyo a la investigación médica en reproducción humana y en el diseño y uso de anticonceptivos.

8. Apoyo a la investigación socioeconómica relativa a las variables demo-

gráficas, en particular en relación con la fecundidad según distintas características de la población.

Éstos serían aspectos importantes de la implementación de la nueva Ley General de Población que entró en vigor en febrero de 1974. La ley establece una definición que no existía de la política demográfica del Estado mexicano y un cambio en la actitud oficial hacia el problema —cambio de gran trascendencia—, y señala que la política de población consistirá en “regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, con el fin de que participe justa y equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social” (art. 1°). Más adelante, la ley otorga a la Secretaría de Gobernación la facultad de dictar y ejecutar, o en su caso promover ante las dependencias competentes o entidades correspondientes, las medidas necesarias para, entre otras cosas, “adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población” (art. 2°, inciso I), y “realizar programas de planificación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública de que disponga el sector público y vigilar que dichos programas y los que realicen organismos privados, se lleven a cabo con absoluto respeto de los derechos fundamentales del hombre y preserven la dignidad de las familias, con el objeto de regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población, así como lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y naturales del país” (art. 2°, inciso II).

Pese a la ambigüedad de la expresión “regular racionalmente y estabilizar el crecimiento de la población”, puede interpretarse, con base en la exposición de motivos y en las declaraciones de los funcionarios competentes, al someterse el proyecto de ley al Congreso de la Unión, y al instalarse el Consejo Nacional de Población, previsto en el art. 5°, que el gobierno federal ha resuelto que, con apoyo en los servicios de planificación familiar y por otros medios, se procurará reducir la tasa de incremento de la población, que en la práctica significa reducir la fecundidad. No se han fijado metas cuantitativas, pero del contexto demográfico del país se puede deducir que la intención es lograr un descenso apreciable de la fecundidad en los próximos 25 años. Teniendo en cuenta la experiencia de otros países, un conjunto de medidas para implementar dicha política requerirá una planeación adecuada por el Consejo Nacional de Población y una estrecha coordinación de los muchos aspectos, como los mencionados anteriormente, que abarca la política demográfica en su objetivo de reducir la fecundidad al ritmo que será necesario, sobre todo si, además, se adoptara un objetivo cuantitativo de estabilizar la población mexicana en no más de 250 a 300 millones de habitantes en la segunda mitad del siglo próximo.

La Ley General de Población señala en su art. 2° otros aspectos de la política demográfica, en particular los relativos a la distribución territorial, entre ellos medidas para “procurar la movilización de la población entre distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, con base en programas especiales de asentamiento de dicha población” (art. 2°, inciso V). Este señalamiento de objetivos y medios —junto con la mención de la “distribución en el territorio nacional” en el art. 1°— es congruente con la política general de desarrollo que se percibe en la actualidad, tendiente a reducir en lo posible la migración a las grandes ciudades mediante la descentralización industrial y el mejoramiento de la productividad y las condiciones de vida en las áreas rurales. La urbanización rápida que prevalece en México es parte de la problemática demográfica nacional, pues el crecimiento urbano es de 5.4 por ciento anual, aunque en algunas ciudades es de 7 por ciento y hasta de 10 y más. La concentración urbana de México es una de las más elevadas de América Latina. No existe un plan nacional de desarrollo urbano, como tampoco existe propiamente un conjunto de planes regionales, ni se han elaborado más de uno o dos planes directores para ciudades de importancia, ni hay tampoco planes significativos de asentamiento agrícola en áreas de baja densidad demográfica y subutilización de los recursos naturales. Una política nacional de población requerirá en los años venideros, como parte de la política demográfica y socioeconómica general, lograr una distribución geográfica más adecuada. Éste es un problema que de ninguna manera puede soslayarse, pero no es susceptible de abordarse primordialmente como problema demográfico sino en esencia como problema de desarrollo regional.

A este respecto, cabe hacer referencia a la posición adoptada por algunos en el sentido de que la política demográfica no debería preocuparse de la tasa de incremento de la población sino de la distribución de la población en el abundante territorio nacional. Son dos aspectos distintos del fenómeno demográfico, y la política de reducción de la fecundidad no excluye, sino refuerza, una política tendiente a redistribuir los incrementos demográficos en nuevas áreas agrícolas o agroindustriales capaces de sustentar mayor número de personas en edades activas e inactivas. A largo plazo, previendo las consecuencias de la dinámica poblacional actual, el objetivo cuantitativo general es el fundamental, y dentro del mismo, como objetivo paralelo, debiera figurar el de la distribución adecuada en ciudades de distinto tamaño y en áreas de posibilidad agrícola productiva. En estos últimos aspectos, los distributivos, la política demográfica pasa a ser más definidamente parte de la política general de desarrollo; en ello, la implementación de las disposiciones de la Ley General de Población no podrá ser eficaz en ausencia de un proceso de planificación económica nacional.

Como conclusión general, puede afirmarse que es necesario que en México se cree mayor conciencia de lo que significa la actual dinámica de la población en su repercusión a lo largo de los próximos 75 años, especialmente los primeros 25, que serán críticos; y que con la base legal existente —la Ley General de Población— es necesario que se formulen programas armónicos y eficaces tendientes a reducir la tasa de fecundidad, tanto por medio del cambio económico y social como por medio de los servicios de planificación familiar, de tal manera que pueda establecerse una serie de objetivos escalonados en el tiempo, tendientes a lograr una estabilización de la población en no más de 300 millones de habitantes después de mediados del siglo XXI; pero aun sería conveniente estabilizar la población a nivel más bajo si fuere posible, es decir, que conveniría una reducción más intensa de la fecundidad que la postulada.

Dentro de estos objetivos, debiera figurar el de una distribución regional de la población, y más concretamente una distribución entre áreas rurales y urbanas, que responda a objetivos cualitativos de desarrollo general y al logro de altos índices de productividad y empleo, mediante un plan general de desarrollo.

#### APÉNDICE

El siguiente cuadro presenta esquemáticamente alternativas de incremento de la población de México entre el año 2000 y el año 2100, a distintas tasas, partiendo del supuesto de que entre 1975 y el año 2000 se habrá logrado reducir la fecundidad a una tasa bruta de reproducción de 1.6 (tasa neta de 1.3), con natalidad de 33 por mil y mortalidad de 5 por mil, para dar un total de 126 millones de habitantes en el año 2000. Las columnas indican la progresión de la población a las tasas constantes indicadas y supuestas.

**Cuadro 1**

<i>Años</i>	<i>Tasas medias de incremento</i>					
	<i>2.8</i>	<i>2.2</i>	<i>1.8</i>	<i>1.4</i>	<i>1.0</i>	<i>0.5</i>
2000	125	125	125	125	125	125
2025	250					
2030		250				
2032			250			
2050	500	370	304	250	207	162
2064		500				
2070					500	
2078			500			
2100	1 989	1 098	741	500	340	203

Como puede observarse, sólo con fuerte reducción de la tasa de incremento a partir del año 2000 podrá aspirarse a relativa estabilización, a niveles de 250 a 300 millones, en la segunda mitad del siglo xxi. Un ejemplo —que no se calcula sino muy aproximadamente a continuación— sería que la tasa de incremento se redujera a 2.2 durante el periodo 2000-2025, a 1.4 entre 2025 y 2050, a 1.0 entre 2050 y 2075 y a 0.5 entre 2075 y el año 2100, lo que permitiría alcanzar la estabilización poco después, a un nivel de más de 446 millones. Otro ejemplo, que supondría descensos más rápidos ya desde 1975, a una tasa de 2.2 hasta el año 2000, y 1.8, 1.4, 1.0 y 0.5 en los siguientes cuartos de siglo daría 341 millones en el año 2100 (véase el cuadro 2).

Una estabilización entre 250-300 millones en la segunda mitad del siglo requeriría descensos drásticos de la tasa de incremento entre 1975 y 2025. Se observará la importancia extrema del descenso de la tasa de incremento que pueda producirse entre 1975 y el año 2000.

**Cuadro 2**

<i>Años</i>	<i>Tasa</i>	<i>Población total</i>	<i>Tasa</i>	<i>Población total</i>
1975-2000	2.8	60-125	2.2	60-103
2000-2025	2.2	125-217	1.8	103-161
2025-2050	1.4	217-308	1.4	161-229
2050-2075	1.0	308-394	1.0	229-293
2075-2100	0.5	394-446	0.5	293-341



## DANZA Y CONTRADANZA EN BUCAREST: LA CONFERENCIA MUNDIAL DE POBLACIÓN\*

Durante la segunda quincena de agosto se celebró la Conferencia Mundial de Población en la ciudad de Bucarest. Los preparativos habían sido largos e incluyeron varios simposios sobre población y desarrollo, población y la familia, población y medio ambiente, población y derechos humanos y reuniones regionales en diferentes partes del mundo, así como la elaboración de un anteproyecto de Plan de Acción Mundial, a cargo primero de un grupo de expertos y posteriormente de la Comisión de Población de Naciones Unidas.

El problema demográfico ha venido recibiendo en los últimos años una fuerte carga política, en virtud de que en general Estados Unidos y otros países desarrollados de la esfera capitalista son los que han presionado al Tercer Mundo para que se reduzcan las tasas de crecimiento de la población, lo cual significa fundamentalmente reducir las tasas de fecundidad. En contra de esta idea ha habido dos corrientes: la de los países socialistas y ciertos sectores de izquierda, según los cuales sólo las transformaciones económicas y sociales profundas permiten resolver los problemas demográficos y de desarrollo y, en todo caso, no hay mayor problema mientras existan abundantes recursos tanto renovables como no renovables; y la otra, la corriente del pensamiento de derecha encabezada por el Vaticano y secundada por grupos católicos y conservadores en muchas partes del mundo, pero especialmente en América Latina, contraria a la reducción de la fecundidad como política del Estado y opuesta al empleo de medios anticonceptivos “artificiales”. Han surgido, por supuesto, muchos matices y hay países del Tercer Mundo que desde hace años llevan a cabo una política de población tendiente a reducir la natalidad, lo mismo naciones grandes como India, Paquistán e Indonesia, que naciones pequeñas como algunas islas de las Antillas y pequeños territorios de Asia en los cuales la sobrepoblación es ya un hecho.

En América Latina las posiciones han variado considerablemente, pero la tendencia ha sido gradualmente hacia la adopción de políticas de planificación familiar, con una consecuente disminución de la natalidad, lo cual empezó

\* *Plural*, vol. iv, núm. 2(37), 15 de octubre de 1974, pp. 56-60; reproducido por Fundación para Estudios de Población, A.C., México, 1975.

principalmente en Chile y Costa Rica y secundariamente en Colombia y la República Dominicana y algunos otros países centroamericanos. Recientemente se ha agregado el caso notable de México, que entre 1970 y 1972 ha llevado a cabo un cambio radical de política, a favor de la planificación familiar como política oficial, aunque con ciertos eufemismos en cuanto a su finalidad. De cualquier modo, la Ley General de Población aprobada en 1973 deja abundantemente en claro que el propósito de la política de población en México, entre otros, es el de reducir la tasa de incremento de la población.

Últimamente Brasil, que venía sosteniendo una posición más bien pasiva hacia el incremento demográfico, ha adoptado oficialmente, como punto importante de su política, la responsabilidad del Estado de proveer los servicios y la información necesarios para el control de la natalidad (*sic*) a aquellas personas que lo soliciten. En cambio, el caso de Argentina es totalmente opuesto, pues oficialmente se pronuncia en forma pronatalista y aun declara que desea estimular un fortísimo volumen de inmigración al territorio argentino en los próximos 25 años, aunque en la práctica los argentinos, en su mayoría, ejercen la regulación de la natalidad.

El caso de México ilustra muy claramente el tipo de problemas que se vislumbraron en el escenario de la conferencia de Bucarest. La política de población tiene que ser obviamente una decisión nacional, libre de presiones externas, y se debe llegar a ella a través del examen de la significación de las tasas de incremento demográfico en relación con las posibilidades de crecimiento económico, las tensiones sociales que se puedan crear a mediano y a largo plazo, y la disponibilidad de recursos naturales críticos, en especial superficies de cultivo y ciertas materias primas básicas. El gobierno mexicano llegó en 1972 a la conclusión de que sin descuidar en absoluto la necesidad de impulsar el desarrollo económico y social y las transformaciones que ello supone, el incremento demográfico del país tendrá que reducirse a mediano y a largo plazo para que en lugar de ser un elemento de signo negativo, contribuya mediante un descenso de la tasa de incremento a hacer reales las posibilidades de desarrollo sin agravar tensiones ya existentes o conducir a la postre a volúmenes sumamente grandes de desempleo y subempleo.

Además, ha influido en México el hecho de que existe una demanda latente muy grande de planificación familiar demostrada tanto por la persistencia del aborto clandestino y primitivo como por la creciente utilización de servicios privados de planificación familiar, sobre todo por los sectores de bajos ingresos, independientemente de una parte importante de la clase media urbana que se sabe cuidar sola. Fue entonces lógico, por razones tanto económicas y de desarrollo en general como por consideraciones sociales, que México orga-

nizara a partir de 1973 sus servicios de planificación familiar en la mayoría de los sistemas hospitalarios públicos del país. Queda ahora únicamente la cuestión de mejorar su organización y extenderlos y asegurar una mayor eficacia en el uso de anticonceptivos. Esto sin duda irá acompañado de mayores esfuerzos por el lado educativo y por el lado de la comunicación. Típicamente, en México se ha abordado el problema de manera realista y responsable hacia las generaciones venideras, y con relativamente poca demagogia.

No así en otros países representativos del Tercer Mundo y participantes en Bucarest. Los casos de Argelia y Nigeria son los más destacados. En estos países, la natalidad bruta es de casi 50 por millar (en Argelia, el promedio de hijos nacidos vivos por mujer en edad reproductiva excede de 7); este índice es por cierto casi general en África occidental. Aunque la mortalidad es de 17 por millar en Argelia (doble de la de México) y de 25 por millar en Nigeria, la tasa de incremento anual de la población excede de 3% en un caso y de 2.5 en el otro. A pesar de los grandes beneficios que el socialismo argelino pueda haber aportado a sus habitantes o el que traiga en el futuro con la ayuda del petróleo, las condiciones de vida actuales y por venir serán más difíciles de mejorar con las tendencias demográficas presentes que si se iniciara una reducción de la tasa de incremento de la población, lo que requerirá acentuado descenso de la natalidad pues es probable que a la vez la mortalidad también disminuya. En Nigeria ni siquiera puede alegarse la instauración de un régimen socialista como remedio. La verdad es que los dos países afrontan una dinámica demográfica actual y futura que absorberá muy rápidamente sus esfuerzos de desarrollo. Argelia se ha defendido algo con la emigración a Francia, que posiblemente no continúe: los nigerianos no tienen a dónde emigrar. La abundancia de territorio desértico o infértil, y de recursos petroleros, no asegura una solución oportuna del problema de la dinámica de la población. El vecino Marruecos, con regular territorio y recursos minerales abundantes, sigue por cierto una política demográfica opuesta a la de Argelia, con ayuda de un extenso programa de planificación familiar.

Pero Argelia, secundada por Nigeria y otros países africanos, encabeza un grupo estridente de países tercermundistas para los cuales no hay problema demográfico sino sólo de desarrollo y de "nuevo orden económico internacional", y en Bucarest, no contentos con la abundante inclusión de referencias al marco general de desarrollo dentro del cual deben situarse las políticas demográficas, se dedicaron tenazmente, con la ayuda de delegaciones tan dispares como las de Argentina, China y la Santa Sede, a diluir el proyecto de Plan de Acción Mundial en todo lo referente a políticas de población tendientes a reducir la natalidad y a proveer los servicios básicos de planificación familiar. Los argelinos y su grupo, llevados por una posición política tercermundista que puede aceptarse

en lo general, llegaron no obstante a extremos en lo que toca a población, y encontraron amplio y resonante eco: no podía ser despreciado por nadie el argumento de que el desarrollo económico y social, en las palabras del delegado de India, respaldadas increíblemente por el representante de la ONUDI, “es el mejor anticonceptivo”. La opinión situada en estos extremos fue casi abrumadora y no pudo menos que arrastrar aun a países de posición más equilibrada, ya que el desarrollo es obviamente el objetivo principal del Tercer Mundo.

Además, esta posición fue secundada muy hábilmente por la Unión Soviética y el bloque socialista de Europa, grupo de países, por cierto, que por haber alcanzado tasas de incremento demográfico inferior a 1% anual, con la ayuda de servicios gratuitos y efectivos de control de la natalidad, incluso el aborto sobre demanda, no tienen, o no desean manifestar, ninguna sensibilidad hacia el caso de los países sobrepoblados, como Bangladesh, o los que acusan tasas muy elevadas de incremento de 3% o más, como muchos de América Latina. Cuba, cuya fecundidad va en descenso con apoyo en los mismos métodos, se alineó con los demás países socialistas, aunque con espíritu más comprensivo de la situación del Tercer Mundo. Y China, que ha logrado reducir su incremento demográfico a menos de 2% anual con un programa nacional de control de la natalidad de alta eficacia, se dedicó a impugnar todos los imperialismos, neoimperialismos, colonialismos y neocolonialismos, especialmente los de las superpotencias, como causa del subdesarrollo sin asignar mayor significación al problema demográfico del resto del Tercer Mundo. En este ambiente, con mayoría de países tercermundistas y socialistas, no debe extrañar que en la conferencia, en particular en las sesiones de comité, que se suponía se basarían en la excelente documentación preparada por Naciones Unidas o proveniente de los simposios antes mencionados, apenas si se tocaron ligeramente los grandes temas del futuro de la humanidad —las repercusiones de un incremento demográfico que duplicará la población mundial en 35 años si se mantienen las tasas actuales, los efectos a futuro más lejano derivados de la llamada “inercia demográfica”, las posibilidades de aprovechamiento de recursos y en particular de producción alimentaria, la perspectiva del empleo, la desigualdad de ingresos, la educación y la salud, la excesiva urbanización, las migraciones internas e internacionales, el desperdicio de recursos no renovables, y muchos otros. Más bien predominó la letanía: no hay problema de población como tal, sino sólo de desarrollo, de cambios estructurales profundos y de nuevo orden económico internacional verdad a medias, como tantos otros de la problemática mundial.

No es exagerado decir que salieron decepcionados de Bucarest no sólo los países desarrollados que han querido recomendar al mundo, como problema global a resolver, la disminución deliberada de la natalidad, sino muchos otros

países para los que la presión demográfica es ya, o lo será en un futuro próximo, un problema muy grave de organización económica y social. Y salieron sin duda decepcionados en lo individual las personas que asistieron a la Tribuna de Población, llevada a cabo paralelamente a la conferencia, con el propósito de discutir los “problemas verdaderos” relativos a la población mientras los gobiernos se enfrascaban en discusiones de tipo político.

Hasta aquí algunos aspectos que muchos no vacilarán en representar como negativos. Sin embargo, la conferencia ha tenido importantes características positivas que, a juicio de muchos, pesan más en la balanza.

En primer lugar está el hecho de la conferencia en sí, es decir, que por primera vez en la historia, los gobiernos se reunieron para considerar las tendencias demográficas, sus relaciones con el desarrollo económico y social, y sus implicaciones para el futuro de la humanidad. El que Naciones Unidas haya logrado con éxito convocar a la reunión y orientarla alrededor de un proyecto de Plan de Acción Mundial en materia de población constituye un mérito indiscutible. Ello ha sido posible porque los problemas demográficos, cada vez mejor identificados por los técnicos en la materia, se han venido acumulando a tal grado, a escala global y en muchos casos nacional, que ya no podían dejarse fuera de la responsabilidad colectiva internacional. Igual que los problemas del medio ambiente, los de población no reconocen fronteras, aunque su solución sea fundamentalmente nacional dentro de normas convenientes de cooperación internacional. Además, la conferencia fue el reconocimiento de la importancia de la llamada “inercia demográfica”, o sea que para lograr efectos en un sentido determinado —por ejemplo, llegar a estabilizar la población dentro de 80 o 100 años— las políticas necesarias deben iniciarse desde ahora.

En segundo lugar, los gobiernos de 140 Estados se reunieron no a deliberar en el plano científico o técnico, sino en el político, en el del qué hacer, con vistas a adoptar libremente principios y objetivos para la acción nacional e internacional. En consecuencia, puesto que la población toca tantos aspectos de la vida económica y social, fue natural —e indispensable— que la conferencia tuviera como tema central el del desarrollo mismo. Una pregunta central tenía que quedar aclarada: ¿es posible —o tiene sentido— una política de población que no esté enmarcada en una de desarrollo y sea parte de ésta? Era obvio que la respuesta tenía que ser negativa y que el énfasis, en los planteamientos generales, tendría que ser muy marcado a favor de las soluciones integrales, y las políticas consiguientes, lo mismo nacionales que de cooperación internacional.

El Plan de Acción Mundial aprobado incorpora plenamente estos principios. Queda así superado el gran escollo político con que topaban en muchos países del Tercer Mundo —de elevada tasa de incremento o relativamente sobrepoblados—

las políticas de población y, en particular, las de planificación familiar. Ya no hay lugar a dudas: los problemas del desarrollo no los resuelve unilateralmente la planificación familiar, la política de población no es sustituto de la política de desarrollo. Esto, con el Plan de Acción Mundial, lo aceptan ya todos los países del globo. Estados Unidos —sean la AID, John D. Rockefeller, Robert MacNamara, o los diversos grupos privados maniáticos del control de la natalidad como “solución”— ya lo sabe ahora: la solidaridad internacional en el desarrollo requerirá algo más que píldoras y dispositivos intrauterinos para las razas del Tercer Mundo. Requerirá mayores apoyos al desarrollo, mejores precios para los productos básicos, crédito en condiciones más favorables, acceso a los mercados protegidos de productos industriales y agrícolas del hemisferio norte, etc. Al Tercer Mundo, por su parte, en el cuadro de esos principios, le será más fácil llevar a cabo o intensificar políticas de población destinadas a reducir la natalidad —en los casos nacionales en que así convenga— teniendo como telón de fondo la cooperación internacional en el desarrollo y como escenario la interacción de las políticas nacionales económicas y sociales, de tal manera que la política demográfica sea un instrumento útil al desarrollo, al mejoramiento de los aspectos materiales y cualitativos de la vida humana, y no un fin en sí, deshumanizado, un mero supuesto de que reducir la tasa de crecimiento de la población automáticamente resuelve los problemas.

En tercer lugar, la gran mayoría de los países del mundo o bien ha alcanzado ya, como es el caso de América del Norte, Oceanía, Europa occidental y los países socialistas, una tasa de incremento de la población de uno por ciento al año, o reconoce la conveniencia de lograr tasas más bajas que las elevadas tasas actuales de 2, 2.5, 3 o 3.5% según los casos —lo mismo India, Indonesia o Paquistán que China, Cuba, Egipto, México o Ghana, para tomar sólo unos cuantos ejemplos (con las consabidas excepciones de Argentina, Argelia y algunas repúblicas africanas). En consecuencia, la cuestión fundamental se reduce a dos puntos esenciales, dentro del derecho soberano de cada país: 1] crear las condiciones económicas y sociales favorables para que se alcance el objetivo demográfico apetecido, que en la mayoría de los países es la reducción de la tasa de incremento demográfico (a base de baja natalidad y también baja mortalidad) y 2] proveer la información y los servicios, aunados a los de salud, necesarios para que toda pareja pueda ejercer su derecho inalienable de decidir sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

En lo primero, el Plan de Acción es explícito, con base en la experiencia histórica según la cual el mejoramiento de las condiciones de vida y del ingreso rural, así como la industrialización y la urbanización, con sus consiguientes cambios socioculturales, han determinado las actitudes favorables a la familia de tamaño más reducido.

En lo segundo, el Plan de Acción es menos claro: reafirma el *derecho* de las parejas y, por cierto, del *individuo* a decidir libre y responsablemente el número y el espaciamiento de los hijos y de *disponer* de la información, la educación y los medios necesarios para ello, pero no establece directamente la *obligación* o la *responsabilidad* del Estado de hacer efectivo ese derecho proveyendo dicha información, educación y servicios necesarios. Como resultado de una enmienda promovida por Argentina y otros países, en lugar de *instar* a los países a poner “a disposición de todas las personas que lo desean la información y la instrucción necesarias sobre la planificación de la familia y los medios de practicarla efectivamente y de conformidad con sus valores culturales” (expresión del proyecto del Plan), se *recomienda* a los países que “promuevan una educación adecuada sobre la paternidad responsable y pongan a disposición de las personas que lo desean, asesoramiento y medios para ejercerla” (párrafo 29, inciso b, del Plan aprobado). Sin embargo, lo débil de esta recomendación queda contrarrestado en el contexto general del Plan por abundantes referencias a la planificación de la familia como objetivo que muchos países persiguen, por el reconocimiento de la “necesidad de asegurar que todas las parejas” puedan ejercer el derecho a tener el número de hijos que desean, y por la recomendación a los países de que “respeten y aseguren” dicho derecho. Además, se incluyeron disposiciones relativas a la plena participación de la mujer en las políticas de población y de desarrollo. Puede concluirse en consecuencia que el Plan da bases suficientes para que la planificación familiar, en todos sus aspectos, sea parte de la política demográfica y de desarrollo nacional. En última instancia, es cuestión de voluntad familiar y nacional y el Plan no impide, sino antes bien refuerza, las políticas nacionales favorables a la reducción de la natalidad, sin obligatoriedad impuesta desde fuera ni compulsión sobre la pareja.

En cuarto lugar, es elemento positivo del Plan de Acción que se haya reconocido la dimensión global del problema demográfico, no obstante que no se hayan aceptado determinadas metas de las que previamente se hablaba.\* Los norteamericanos y otros querían que el Plan adoptara como meta la de reducir la tasa de incremento de la población mundial a por lo menos 1.7% anual para 1985, comparada con 2.0% en la actualidad; la meta global supondría alcanzar 2.0% anual en los países en desarrollo, contra 2.4% actual, y estabilizar la presente tasa de 0.9% anual en los países desarrollados. Muchos grupos norteamericanos privados propugnaban descensos aun más rápidos para lograr el ZPG, crecimiento cero de la población, en el menor tiempo posible, por ejemplo, para el año 2000. De

\* Se hace caso omiso en este comentario de todo lo que contiene el Plan sobre la familia, migración interna e internacional, urbanización, empleo, estadística, prioridades de investigación, capacitación y enseñanza, etc., que será útil para la formulación y aplicación de políticas de población y desarrollo.

hecho, la mayor parte de los países desarrollados marchan hacia el ZPG o estabilización en poco más de una generación desde que la fecundidad promedio de 2.1 hijos por mujer en edad reproductiva significa el mero remplazo del número de niñas que podrán llegar a reproducirse. Pero no es el caso en los países en desarrollo donde la fecundidad es de 4.5 y hasta 7 hijos por pareja y donde, en consecuencia, se haría necesario un descenso muy rápido, tal vez imposible, de la natalidad para llegar a la tasa de remplazo aun para fines del presente siglo.

De ahí que el establecer metas globales, para los países desarrollados, por una parte, y los del Tercer Mundo, por otra, no pasa de ser un ejercicio numérico, no exento de ingenuidad, sobre todo atendiendo al aspecto político, si no existen metas a largo plazo de desarrollo, cooperación económica internacional, etc. La mayoría de los gobiernos sostuvo en Bucarest una posición cautelosa en cuanto a metas. Sin rechazar del todo las consideraciones numéricas sobre la población mundial futura, no se adoptaron metas en el Plan de Acción. Éstas serán, en todo caso, cuestión de decisión nacional (hay países que las han establecido) y no de recomendación internacional. El Plan insinúa, sin embargo, que, con base en políticas de población y de desarrollo económico y social, *podría* reducirse el incremento de la población “aproximadamente en 1985” a 2% en los países en desarrollo y a 0.7% en los desarrollados, lo que daría 1.7% para el mundo en su conjunto (párrafo 16). Cada país queda en libertad de fijar sus propias metas si lo desea, sin que se especifique la obligación de hacerlo ni de contribuir al logro de una meta global o regional. Por otro lado, se señalan posibles metas de mortalidad general (esperanza de vida) e infantil, lo que ningún país objeta, para alcanzar un promedio global de 62 años en 1985 y 74 años en el año 2000 (párrafo 22).

En consecuencia, el Plan no evita hablar de tasas de natalidad, las que, para llegar al menor crecimiento demográfico previsto como proyección al año 1985, tendrán que descender en el Tercer Mundo, también como proyección, a 30 por mil contra 38 por mil en la actualidad (recuérdese que países como México están en 44 por mil y otros, como Argelia y varios países africanos, en 50), y mantenerse en un 15 por mil en los países desarrollados (párrafo 36). Y se dice a continuación: “Para lograr estos niveles de fecundidad en 1985 *será preciso* que los países interesados realicen grandes esfuerzos nacionales en la esfera del desarrollo socioeconómico y de las *políticas de población*, apoyados, cuando lo soliciten, por una asistencia internacional adecuada” (párrafo 36), y: “A la luz de los principios de este Plan de Acción, se invita a los países que consideren que sus tasas de natalidad son perjudiciales para la realización de sus propósitos nacionales, a que estudien la posibilidad de establecer objetivos cuantitativos y de aplicar políticas que les permitan alcanzar esos objetivos para 1985” (art. 37). La intención es, pues, bastante clara. Las decisiones soberanas nacionales dirán si se responde efectivamente a la invitación.

En documentos presentados a la conferencia por las Naciones Unidas, una de las proyecciones demográficas a largo plazo permite suponer que la población mundial podrá estabilizarse para fines del siglo XXI en unos 12 300 millones de personas, de los cuales habrá 10 500 en el actual Tercer Mundo y 1 800 en los países hoy llamados desarrollados. Esta proyección supone descensos graduales de la fecundidad hasta el año 2000 y rápidos de allí en adelante. Pero si se adquiere mayor conciencia del problema global, si el desarrollo económico y social incide en las actitudes y la conducta familiares en relación con la natalidad y si se generalizan los programas de planificación familiar con apoyo en anticonceptivos más eficaces, baratos y fáciles de utilizar, el *ralentissement* podría ser más intenso y la estabilización demográfica mundial pudiera alcanzarse antes y a un nivel más bajo, quizá de 8 000 millones.

No cabe hacer *pronósticos* y, mientras tanto, habrá que hacer frente al hecho inexorable de que la población mundial será de 6 000 a 6 500 millones en el año 2000, de los que casi 5 000 habitarán en el Tercer Mundo, y de que habrá que hacer esfuerzos sin precedente histórico para incrementar la producción de alimentos, economizar recursos escasos, mejorar las condiciones rurales, absorber fuerza de trabajo en empleo productivo, absorber población en los centros urbanos con el consiguiente mejoramiento de la vivienda y los servicios, proteger el medio ambiente, etc. En dos palabras, todo lo que el desarrollo económico y social implica. Y hay que prepararse para el doble de la población mundial actual para los años 2010 a 2015, y nuevos aumentos sucesivamente.

Éste es el desafío inmediato y real; pero hay que prever más allá, a un plazo largo razonable, antes de que los problemas globales se vuelvan inmanejables, pese a avances de la ciencia y la tecnología y de la organización económica y social, llámese socialista o de otro orden. La política de población es, pues, una necesidad tanto a corto plazo, por la inercia de los fenómenos demográficos, como a largo plazo, para la humanidad y para cada nación.

A crear conciencia de todo ello ha contribuido la Conferencia Mundial de Población. Podrá parecer a muchos que se gastaron demasiados millones de dólares para ir a Bucarest a descubrir que la población se interrelaciona con el desarrollo, pero muchos gobiernos de países desarrollados no lo habían entendido como fenómeno político. El Plan de Acción podrá también juzgarse como un menú que ofrece muy variadas posibilidades de acción —aun para elevar la natalidad en los países que lo consideren conveniente—, pero no hay que pasar por alto que, como menú, contiene las *suggestions du chef* claramente especificadas. Corresponderá a Naciones Unidas, además, hacer un examen de situación cada dos años a partir de 1977.



## CONSIDERACIONES ACERCA DE LA APLICACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN MUNDIAL SOBRE POBLACIÓN\*

El Plan de Acción Mundial sobre Población adoptado en la Conferencia Mundial de Población llevada a cabo en Bucarest en 1974 es un nuevo punto de arranque para considerar los problemas demográficos. Hasta ese momento, los países desarrollados y las organizaciones privadas habían recomendado a los países con alta densidad de población o con altas tasas de incremento demográfico la planificación familiar, incluidos la atención médica, los programas educativos y los de comunicación relacionados con la misma, como elemento casi único de la política de población. Tal política ha sido fuertemente apoyada y presentada como “solución” de peso a los problemas del desarrollo. Este punto de vista fue rechazado en Bucarest y la política demográfica se concibe en la actualidad como un proceso que abarca una extensa variedad de campos de acción, para hacer frente a los efectos y desafíos del cambio demográfico y para identificar las causas de los patrones socialmente inconvenientes de comportamiento demográfico. Por lo tanto, la atención se ha centrado en las condiciones económicas y sociales en las áreas rurales y las urbanas, la migración, el bienestar familiar y la condición de la mujer, así como la salud en general, y en particular la salud materno-infantil.

Además, en el Plan de Acción Mundial sobre Población se subraya el derecho soberano de cada nación a establecer sus propias políticas demográficas y la necesidad de adaptar estas políticas a las circunstancias de cada país. Es evidente que la comunidad internacional no puede imponer políticas a ningún Estado miembro en particular: cada país debe analizar sus problemas y desarrollar sus políticas a la luz de sus propios objetivos en los campos económico y social. Es bien sabido que en la elección de políticas intervienen diversas consideraciones, entre ellas el tamaño del país mismo y su relación con los países vecinos, consideraciones políticas, la perspectiva de incrementar la producción

\* Una versión preliminar de estos comentarios se preparó para un Grupo Consultivo Interregional de Expertos convocado por el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población (UNFPA), con objeto de considerar el Plan de Acción Mundial sobre Población, Ginebra, 15-19 de septiembre de 1975. *Demografía y Economía*, vol. x, núm. 1 (sobretiro), 1976. Una versión en inglés del actual documento aparece en la revista *Population and Development Review*: Nueva York, The Population Council, vol. 2, núm. 1, marzo de 1976.

de alimentos, la disponibilidad de recursos naturales básicos, el grado de industrialización, la naturaleza de las relaciones comerciales y el acceso a los mercados financieros.

Sin embargo, debe aceptarse que la planificación del desarrollo no existe o es rudimentaria en la mayoría de los países en desarrollo y que la percepción de objetivos tal vez no sea muy clara en muchos de ellos. Al ayudar a remediar estas deficiencias, los organismos internacionales pueden hacer una aportación importante para llevar a cabo el Plan de Acción Mundial sobre Población. Los siguientes comentarios procuran esclarecer la naturaleza posible de tal aportación al examinar con brevedad las diferencias regionales existentes y los principales problemas en materia demográfica en los países en desarrollo, y tienen también por objeto identificar prioridades para lograr mejor comprensión de los procesos económico-demográficos, la que es a menudo una precondition decisiva para la adopción de políticas demográficas más racionales.

#### MULTIPLICIDAD DEL PROBLEMA

Para fines demográficos no es útil considerar a los países en desarrollo en su conjunto. Dejando a un lado ciertos territorios donde se han establecido programas de planificación familiar radicales, debe establecerse una distinción al menos entre las siguientes áreas: *a*] sur y sudeste asiáticos; *b*] África al sur del Sahara; *c*] el Medio Oriente y África del Norte, y *d*] América Latina. China es un caso especial que no se considerará en este documento.

En el sur y sudeste asiáticos es importante el peso de los números absolutos además de la tasa de crecimiento demográfico prevaeciente, que aún es alta; en esa región el suministro de alimentos es una situación crítica aun a corto plazo. En el caso de África al sur del Sahara, donde son muy altas la mortalidad y la fecundidad, las magnitudes de la población son relativamente pequeñas (excepto en uno o dos países) y la transición demográfica parece todavía muy distante. En el Medio Oriente, en África del Norte y en América Latina, los números absolutos todavía no son críticos pero la tasa elevada de crecimiento demográfico —hasta de 3 y 3.5% en algunos países—, que resulta de la alta fecundidad y una mortalidad decreciente, plantea problemas cuya gravedad puede variar de acuerdo con los recursos básicos y las posibilidades de desarrollo de cada país. En estas áreas, el crecimiento demográfico rápido puede llegar a obstaculizar o aun detener el desarrollo global en la siguiente generación, además de algunas dificultades en los problemas de suministro de alimentos. Además, en las limitadas posibilidades de empleo influye ya el impacto numérico del creci-

miento demográfico veloz de los últimos 20 años sobre el tamaño actual y la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo.

En América Latina en particular, deben tomarse en cuenta sus características culturales especiales, principalmente la influencia de la religión católica en los métodos de planificación familiar disponibles en la actualidad.

Sin entrar en detalles particulares de las diferentes áreas, baste recordar que las diferencias que acusan requieren distintos enfoques del problema del crecimiento demográfico al tomar en cuenta también las distintas etapas del desarrollo económico, la organización institucional, los factores culturales, etcétera.

Aun cuando los países del sur y el sudeste asiáticos han adquirido experiencia en planificación familiar durante aproximadamente dos decenios, ha variado el éxito de tales programas en forma considerable en las distintas regiones y aun dentro de los mismos países, como es el caso de India, debido a las diferentes condiciones locales, en particular en relación con la perspectiva del desarrollo económico y social, y frente a factores culturales.

En América Latina se tiene todavía muy poca experiencia en los programas de planificación familiar. En unos cuantos países, en especial en los más pequeños, se han instituido tales programas durante los últimos años, y en uno o dos países de los más grandes ha empezado el proceso de organizar tales programas. Como se demostró en la Conferencia Regional Latinoamericana de Población de Naciones Unidas efectuada en México en marzo de 1975, todavía se está lejos de llegar a un acuerdo general sobre políticas de población en América Latina. En un extremo están países como Argentina y Uruguay donde, a causa del bajo crecimiento de la población (de acuerdo con los niveles de América Latina, no los europeos) y a causa de la fuerte tradición católica, no existe ningún apoyo a la planificación familiar. Sin embargo, en los últimos años se ha hecho mayor conciencia en otros países de la región en cuanto a que el crecimiento demográfico actual y futuro, junto con la estructura joven de las edades y la migración rural-urbana intensa, traerá consigo graves problemas y desafíos al futuro en términos de empleo, alimentos, educación, salud, desarrollo urbano y oportunidades de vivienda, sobrepoblación rural en las áreas de baja productividad y demandas para mejorar el bienestar social. Dentro de cada país, sólo una fracción relativamente pequeña de la población ha logrado niveles de vida aceptables, y el acceso a todos los servicios sociales (educación, salud, seguridad social, viviendas de bajo costo, etc.), así como el empleo remunerado permanente se limitan a un pequeño estrato. Es evidente que por el efecto de la fecundidad elevada, aunada al descenso rápido de la mortalidad, es poco probable que las estrategias de desarrollo, implícitas o explícitas, como se han aplicado hasta ahora, conduzcan a una elevación rápida de las condiciones de vida

de las mayorías rurales, la clase marginal urbana subempleada o los remunerados de bajos ingresos. Será preciso diseñar nuevas estrategias, lo que de ninguna manera será tarea fácil, muy aparte de los problemas de implementación. Dadas estas condiciones, puede concluirse que la planificación familiar debió haberse introducido hace ya mucho tiempo como elemento de cualquier programa de desarrollo.

Con su abrupto cambio de política en 1973, México ilustra el reciente reconocimiento regional de los problemas demográficos. Las políticas postuladas en la nueva Ley de Población, puesta en vigor a principios de 1974 y actualmente en proceso de aplicación, representan un cambio de una posición de indiferencia a una política positiva destinada a reducir la tasa de natalidad. Sin embargo, los voceros del gobierno mexicano tienen mucho cuidado en señalar que la principal tarea es el desarrollo en sí y el asegurar mejores niveles de vida, así como oportunidades de empleo. No debe considerarse la planificación familiar como sustituto de los programas de desarrollo o de la ayuda internacional; sólo es parte de una política económica y social racional tomada en su conjunto, que procura ampliar las bases del desarrollo para alcanzar más rápidamente mejores condiciones de vida, en especial para las familias de bajos ingresos. En consecuencia, los programas de planificación familiar que operan a través de los servicios de salud pública, con pleno respeto a los derechos y deseos de los individuos, van acompañados de políticas educativas y de información. Concebidos así en un marco amplio, dichos programas procuran asegurar que a corto plazo tengan rápido acceso a la planificación familiar las mujeres en edad reproductiva en las zonas urbanas y, gradualmente, de acuerdo con la expansión de los servicios de salud, en las áreas rurales. La cooperación de los organismos internacionales y las organizaciones privadas locales ha tenido buena acogida. Se formó el Consejo Nacional de Población para coordinar y ampliar los diversos elementos del programa. El desarrollo económico y social, en su definición más limitada, corresponde a otras dependencias gubernamentales y no hay interferencia por parte de éstas en los programas de planificación familiar que incluyen esfuerzos coordinados educativos y de comunicación masiva. Sin embargo, se advierte que dentro de este contexto el enfoque del gobierno mexicano es muy cauteloso en el sentido de que las autoridades tienen sumo cuidado de no generar reacciones innecesarias por parte de los grupos conservadores, el clero o los grupos radicales y que, hasta ahora, no ha habido una publicidad abierta en favor de los programas de planificación familiar sino únicamente un llamado a las familias para que consideren muy cuidadosamente su tamaño y su bienestar. Todavía, la información sobre los métodos eficaces de planificación familiar se obtiene en su mayor parte de fuentes no oficiales e informales.

En otros países de América Latina hay evidencia de tendencias similares o se ha registrado algún progreso, en especial en los países con altas tasas de crecimiento demográfico, tales como los centroamericanos, la República Dominicana, Colombia y Venezuela. Perú y Ecuador no han tomado todavía una acción decisiva en relación con la población, mientras que en Brasil, el país más grande y todavía con una tasa de crecimiento de aproximadamente 3% anual, se sostiene una posición especial. La existencia en Brasil de un inmenso territorio y ciertas consideraciones políticas han sido factor importante en contra de adoptar oficialmente programas de planificación familiar encaminados a reducir la tasa de crecimiento. Sin embargo, en la conferencia de Bucarest, el representante de Brasil anunció que el gobierno había decidido igualar las oportunidades de acceso a la información y los servicios de planificación familiar a todos los sectores de la población, ricos y pobres, aun cuando no se refirió a la tasa de crecimiento como un problema en el desarrollo de Brasil.

El planteamiento de Chile es, de alguna forma, similar al de Brasil, con la diferencia de que por algunos años se ha adquirido alguna experiencia en la implementación de programas de planificación familiar. El caso de Costa Rica es notable, pues la tasa de crecimiento ha descendido considerablemente durante los últimos 15 años, con apoyo en los programas oficiales. Barbados, Trinidad y Tobago y Jamaica han adoptado políticas oficiales de descenso de la natalidad; son desde luego islas donde la urgencia de adoptar programas de planificación familiar es mucho mayor, pero todavía son una excepción en las perspectivas de las políticas regionales de América Latina.

Una situación particular, única en América Latina, es la de Cuba, donde se ha hecho caso omiso de consideraciones ideológicas y el gobierno ofrece de hecho todos los métodos de planificación familiar dentro de los servicios de salud, y acepta el aborto voluntario. La tasa de crecimiento demográfico de Cuba no se encuentra entre las más bajas de América Latina, pero la fecundidad ha descendido considerablemente desde sus niveles anteriores.

#### ALCANCE DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Para ocuparse de los multifacéticos problemas demográficos que se mencionan anteriormente, se requiere una comprensión más profunda de la naturaleza de estos problemas y una capacidad para utilizar tal entendimiento en formular políticas de población más efectivas. Esto requiere una acción primaria dentro de cada país. Aun cuando no corresponde a los organismos internacionales y las organizaciones privadas interesadas en los problemas de población efectuar

los estudios necesarios ni llevar a cabo los programas directamente, pueden sin embargo desempeñar un papel importante. En particular, las organizaciones internacionales pueden estimular la investigación sobre las relaciones entre población y desarrollo y participar en proyectos de desarrollo locales integrados donde las políticas de población entren en juego y puedan constituir un elemento importante. Además de la investigación, las agencias internacionales podrían apoyar diferentes programas experimentales que fueran más allá de la estricta definición de planificación familiar como servicio médico, a fin de permitir a los gobiernos ensayar diversos tipos de programas en los campos educativo y de comunicación. El alcance de tales investigaciones y apoyo programático se comentará a continuación. Algunos de los tópicos mencionados son mandatos del Plan de Acción Mundial sobre Población; otros son extensiones lógicas de propuestas contenidas en ese documento.

#### DISEÑO DE POLÍTICAS

Un punto de partida obvio al revisar las áreas donde se requiere cooperación es la formulación de políticas nacionales de población. En algunos casos, la cooperación puede requerir apoyo de investigación básica en los diferentes aspectos de población y desarrollo. En otros casos, aun en ausencia de mayor investigación, los países pueden definir como necesaria la reducción de las tasas de fecundidad. El diseño de los programas adecuados puede no obstante ser en extremo difícil debido a la ausencia de conocimientos específicos de las interrelaciones entre las variables socioeconómicas y las demográficas.

En el diseño de las políticas a seguir tienen un papel importante las consideraciones sobre los aspectos institucionales. A este respecto, los países que aún no han adoptado una política de población podrían aprovechar la experiencia de otros países donde las dependencias nacionales pertinentes se han comprometido en la elaboración y ejecución de tales políticas, ya sea en su sentido limitado o como se interpretó en la forma más amplia recomendada en Bucarest.

La comprensión de los problemas de población requiere llegar no sólo a nivel nacional, sino a niveles subnacional, regional y aun local. El éxito que se alcance en el desarrollo de las políticas y los programas de población resultantes puede depender, en algunos países, del grado en que las autoridades, las instituciones académicas y las organizaciones privadas sean capaces de explicar con claridad cuáles son los problemas que trae consigo el crecimiento de la población y su relación con las perspectivas y los planes de desarrollo.

## DESARROLLO RURAL

Debe recordarse que a pesar de una urbanización rápida, la mayoría de los países menos desarrollados son aún predominantemente rurales. De esta forma, las grandes desigualdades de ingreso y de condiciones sociales que prevalecen en las áreas rurales afectan a las grandes mayorías. Parece ser que en general las familias rurales de escasos ingresos no aprecian las posibles ventajas económicas y sociales de limitar su tamaño. Muy por el contrario, aún sienten que el mayor número de niños es una ventaja en términos de aumentar las posibilidades de obtener ingresos y servicios de trabajo para actividades económicas dentro de la familia rural, ya sea en la agricultura o en el trabajo artesanal. Aun la introducción gradual de la educación refuerza esta actitud, debido a que la familia rural puede considerar que mientras mayor sea el número de niños que ingresen al sistema educativo, mayor será la remuneración que con el tiempo perciban para la familia aun emigrando de las áreas rurales. Sea como fuere, la realidad es que las razones de la alta fecundidad o bien las que condicionen un posible descenso de la misma en las áreas rurales no se han explicado suficientemente, y poco se sabe acerca de las medidas de política de desarrollo que puedan influir en las actitudes hacia la fecundidad. Fue lamentable que en Bucarest no se haya prestado suficiente atención a este problema. En el Plan de Acción Mundial sólo se hacen breves referencias al desarrollo rural y éstas se dirigen más a la necesidad de mejorar las condiciones de vida rurales —“revitalizar el campo”— que al problema particular de las relaciones entre el desarrollo rural y los patrones de fecundidad.<sup>1</sup>

Esto parecería indicar que se debe dar alta prioridad al apoyo a estudios e investigaciones para dilucidar los factores conectados con el desarrollo rural que influyen sobre los patrones de fecundidad y las actitudes respecto al tamaño de la familia. Ello es indispensable para un desarrollo adecuado de los programas de planificación familiar durante los próximos 25 años. Tal vez la experiencia de ciertas regiones en India y otras partes podría ser aprovechada y valorada en forma adecuada por otros países. Sin embargo, deben estudiarse muy cuidadosamente las condiciones locales en cada caso, si se quiere hacer alguna generalización útil. También deben hacerse preguntas específicas sobre la migración rural y su relación con patrones de fecundidad y actitudes alternativos. En algunas áreas, por ejemplo en América Latina, se sostiene ampliamente que una fuerza

<sup>1</sup> Véase el Plan de Acción Mundial sobre Población, párrafos 9, 46-49 (reproducido en *Demografía y Economía*, vol. VIII, núm. 3, 1974, pp. 382-406). También la Recomendación sobre Desarrollo Rural (*ibid.*, pp. 410-412).

de trabajo que crezca rápidamente es por sí misma un factor favorable para el desarrollo de la sociedad en su conjunto, pero no se hace suficiente hincapié en las necesidades de capital, los requerimientos de adiestramiento de los recursos humanos o el impacto de la tecnología sobre el empleo. Esto lleva a subestimar el impacto negativo de la alta fecundidad y la fuerte migración rural-urbana sobre las oportunidades futuras de empleo. Es probable que este impacto se amplíe en la medida en que mejore la condición de la mujer y aumente la proporción de mujeres en edades jóvenes y adultas que ingresen a la fuerza de trabajo. En otras palabras, se requiere estudiar el crecimiento de la población, las tendencias del desarrollo rural, la migración y la participación en la fuerza de trabajo como parte de un cuadro integrado.

#### FUERZA DE TRABAJO Y URBANIZACIÓN

En la mayoría de los países con alto crecimiento demográfico debe hacerse un estudio mucho más profundo de los aspectos demográficos de la fuerza de trabajo. Esto se aplica en particular a los componentes entre 15 y 29 años de edad, que representan la mayor parte de la fuerza de trabajo que emigra de las áreas rurales a las urbanas. La proporción representada por este grupo de edad está destinada a aumentar o a permanecer elevada durante los próximos 20 a 30 años, y sin duda su número absoluto crecerá de manera considerable en el tiempo. Aunque se han hecho algunos llamados de alerta, pocos países han llevado a cabo estudios profundos acerca del impacto de la migración sobre la fuerza de trabajo urbana y la necesidad de empleos en la estructura urbana. En muchos países de menor desarrollo, las tasas de fecundidad tienden a mantenerse altas en las áreas urbanas a pesar de la disponibilidad de programas de planificación familiar, debido al constante crecimiento de las zonas llamadas “marginales” que están pobladas por migrantes en edad joven que vienen de niveles educativos muy bajos y que habitan en la ciudad con el mismo comportamiento demográfico de la vida rural. Esto se aplica tanto a los hombres como a las mujeres.

Las tendencias hacia la urbanización también requieren amplios estudios en la mayoría de los países en desarrollo, no sólo en términos de ciudades específicas y sus problemas, sino en términos de toda la estructura nacional de los asentamientos urbanos. Existe necesidad de reorientar las políticas económicas y sociales en relación con la migración interna para estimular el crecimiento de las ciudades pequeñas y medianas, en lugar de las grandes áreas metropolitanas. La experiencia muestra que la mayoría de los gobiernos no adopta políticas de desarrollo urbano a escala nacional sino que delega estos asuntos a las autorida-

des locales y a las ciudades en particular. Aunque es importante para cada ciudad planificar su desarrollo futuro, también es necesario que determinadas dependencias gubernamentales consideren el problema en su conjunto.

#### RECURSOS Y MEDIO AMBIENTE

Las consideraciones a largo plazo sobre las interrelaciones entre población y recursos no recibieron suficiente atención en la Conferencia de Bucarest. Durante los últimos años se ha efectuado una serie de estudios sobre esta materia, pero todavía a escala global o abarcando grandes regiones conformadas por muy diversos componentes. Los países necesitan ayuda para estudiar sus propias relaciones a largo plazo entre crecimiento demográfico y desarrollo, incluido en especial el impacto del crecimiento de la población sobre el uso y la disponibilidad de los recursos naturales.

#### FAMILIA Y CONDICIÓN DE LA MUJER

Las consideraciones de política deben dar suficiente atención a las condiciones sociales de la familia, incluidas la condición de la mujer y el impacto de las familias grandes en los niveles de vida familiares, dadas las desigualdades actuales y futuras en el ingreso y la riqueza. La relación entre la distribución del ingreso y los diferenciales de fecundidad apenas ha sido objeto de estudio. Estos temas requieren apoyo para su investigación y para el diseño de programas de acción que incluyan desarrollo de la comunidad, tanto en el plano urbano como en el rural.

El Plan de Acción Mundial establece el derecho de la pareja a hacer uso de la planificación familiar. Esto incluye aspectos legales, culturales, sociales, económicos y de salud. ¿Qué tipo de programas pueden llevarse a cabo para permitir a las personas ejercer este derecho que en muchos países también ha sido incorporado a la legislación nacional? Los organismos de las Naciones Unidas podrían suministrar útiles servicios a muchos países en sus esfuerzos para determinar las mejores medidas posibles que permitirían, especialmente a los grupos con menores ingresos, hacer uso efectivo de su derecho a la planificación familiar y al espaciamiento de los hijos.

La condición de la mujer en cuanto afecta los factores determinantes del comportamiento de la fecundidad es, también, tema importante de investigación y debe considerarse en la formulación de políticas y el diseño de programas. Esto requiere el estudio de factores legales, sociales, culturales y económicos. No

hay duda de que esta materia será tomada en consideración por diferentes organizaciones; sin embargo, la relación de la condición de la mujer con los patrones de fecundidad debería ser materia de especial preocupación por parte de los organismos dedicados a población.

#### MIGRACIÓN INTERNACIONAL

La migración internacional ha llegado a ser tema de discusión durante los últimos años, debido a las circunstancias particulares que hoy prevalecen, principalmente la migración de los países menos desarrollados a los países altamente industrializados de trabajadores no calificados, por un lado, y de personal técnico y científico, por otro. Debe ayudarse a los países a estudiar el impacto y las causas de la migración de trabajadores y personal técnico y científico, así como a preparar negociaciones para resolver los problemas involucrados mediante acuerdos internacionales. Además de la migración planeada, existe una cantidad considerable de migración ilegal a muchas partes del mundo, pero en especial a Estados Unidos y Canadá. Estos aspectos deben estudiarse con mucho cuidado y deben tomarse medidas para regular dicha migración, de modo que se concilien los intereses de los países de inmigración con los de emigración.

#### SALUD Y PLANIFICACIÓN FAMILIAR

Existe necesidad de mejorar las políticas y los programas de salud en general, sobre todo en el campo de la salud preventiva. Esto incluye, entre otros aspectos, educación para la salud y, desde luego, suministro de cuidados materno-infantiles y servicios de planificación familiar. Esta última es necesaria de manera especial en las áreas rurales pero no debe introducirse en forma aislada o en ausencia de servicios de salud. La Organización Mundial de la Salud tiene experiencia considerable en el estudio del problema de la distribución de servicios de salud, incluida la planificación familiar, pero ésta y otras organizaciones podrían obtener mayor experiencia de proyectos experimentales bajo diversas condiciones y deberían activar la difusión de sus experiencias a otros países.

A pesar de la enorme cantidad de investigaciones llevadas a cabo sobre reproducción humana y técnicas contraceptivas durante los últimos 15 años, subsiste la necesidad de investigaciones adicionales en este campo. Debido a que las dos formas principales de anticonceptivos —la píldora y los dispositivos intrauterinos— no son del todo satisfactorios, se requiere desarrollar méto-

dos adicionales que sean más efectivos, más fáciles de aplicar y mejor adaptados a las condiciones culturales, en especial en las áreas rurales. Los acuerdos de cooperación entre institutos de investigación de los países desarrollados y los países en vía de desarrollo podrían ser más útiles aumentando la transferencia de investigación a estos últimos, junto con el adiestramiento del personal de investigación. Debe animarse a los países de menor desarrollo a producir anti-conceptivos tanto para su venta a precios bajos por la vía comercial como para su distribución gratuita a través del sistema de salud pública.

El Plan de Acción Mundial sobre Población evadió el problema del aborto. Es bien sabido que en los países de menor desarrollo se practica el aborto en forma clandestina bajo condiciones peligrosas para la salud y aun la vida de las mujeres. Debe apoyarse a los países para que efectúen estudios sobre la magnitud del aborto ilegal, las circunstancias en que se practica, sus características y la relación de la planificación familiar con la reducción de los abortos inducidos. Sin embargo, debe estimularse también a los países a considerar modificaciones en su legislación para liberalizar el aborto no como método principal de planificación familiar, sino como remedio en los casos en que las medidas contraceptivas no hayan sido efectivas, y como medio de evitar los peligrosos abortos inducidos clandestinos.

Dentro del campo de la salud, el mayor énfasis de las políticas de población se debe colocar, desde luego, en los programas mismos de planificación familiar. Deberían asignarse mayores recursos a los países de menor desarrollo para diseñar los programas, organizarlos en forma adecuada, efectuar el adiestramiento del personal médico y paramédico necesario, llevar a cabo programas educativos relacionados con la planificación familiar y, en especial, ofrecer estos servicios en las áreas rurales.

#### RECOLECCIÓN DE DATOS, INVESTIGACIÓN, ADIESTRAMIENTO Y EVALUACIÓN

El Plan de Acción Mundial sobre Población ofrece importantes lineamientos en materia de recolección y análisis de los datos. Es necesario hacer notar la necesidad del apoyo continuo a este tipo de trabajos, en particular en los países de menor desarrollo. El plan señala también la necesidad de efectuar investigación y adiestramiento. En general, no es aconsejable que agencias privadas extranjeras efectúen investigaciones sobre políticas de población, sino que debieran ocuparse de ellas directamente las autoridades locales y las instituciones académicas del país. Así resulta especialmente importante reforzar la capacidad de investi-

gación en los países de menor desarrollo. Debe desecharse cualquier intento inadecuado de aplicar los resultados de investigación relativos a una área dada a condiciones locales distintas. También en las investigaciones debe hacerse mayor énfasis en los métodos interdisciplinarios. Debe ampliarse el alcance y la duración de las becas de adiestramiento de posgrado en el exterior y aun dentro de los países de menor desarrollo. Además del apoyo a los institutos nacionales o locales, deberían reforzarse los centros regionales de Naciones Unidas para investigación y adiestramiento en materia de población (CELADE, etc.).

Se precisa de un apoyo continuo a los programas de adiestramiento para personal médico, paramédico y de otra índole que se requiere para habilitar tales políticas, así como a la preparación de material educativo y de adiestramiento en la administración de proyectos y programas de planificación familiar y salud. Todavía se ha dado muy poca atención al adiestramiento de administradores en cuanto a las grandes implicaciones sociales, demográficas y económicas del crecimiento de la población. Esto puede remediarse con el apoyo de cursos adecuados de formación, seminarios, etc. Algunas de estas actividades no deben restringirse a programas de nivel nacional, sino que pueden organizarse a nivel regional o subregional.

A medida que los programas de planificación familiar logren algún avance y que se habiliten las políticas de población dentro de un contexto más amplio en los países menos desarrollados, existirá la necesidad de vigilar los programas y evaluarlos continuamente. A su vez, esto requiere mejores métodos y un adiestramiento específico adecuado. La evaluación no debiera ser sólo numérica, en términos de ciertos objetivos deseados o tasas de costo beneficio, sino también cualitativa, que incluya el examen de todo el espectro de las repercusiones de las políticas y los programas de población en el desarrollo.

#### LA NECESIDAD DE CONOCIMIENTOS Y LA ACCIÓN: DILEMA DE SINCRONIZACIÓN

Las consideraciones anteriores muestran la complejidad de los problemas de población, en particular como se observan a la luz de la Conferencia de Bucarest, y aluden a la gran variedad de campos en los que la cooperación internacional podría contribuir a su solución. Algunas veces resulta peligroso embarcarse en políticas sin la suficiente investigación o comprensión de los problemas relacionados con tal política; dilema que afronta la mayoría de los países. Sin embargo, aun cuando no exista una comprensión global de todos los problemas, en muchos países de menor desarrollo puede percibirse con claridad que,

dadas las tendencias a largo plazo, las elevadas tasas de crecimiento demográfico tienen en efecto graves repercusiones para el futuro. Éste es el caso particular en tanto no se disponga de grandes avances técnicos, en especial en la producción de alimentos, y mientras no se efectúe algún cambio importante en las actitudes de las familias hacia el espaciamiento y el número de los hijos, sobre todo en las áreas rurales. La investigación, aun aquella basada en encuestas directas, toma tiempo para planearse, efectuarse y aun evaluarse. Para muchos países tal vez sea demasiado tarde para llevar a cabo complejas investigaciones previas sobre su crecimiento demográfico, cuando el periodo de duplicación de la población se efectúa en lapsos tan reducidos como de 20 y 25 años, y cuando ya experimentan el fuerte impacto del crecimiento demográfico rápido sobre el empleo de la fuerza de trabajo actual. A pesar de la retórica empleada en el Plan de Acción Mundial sobre Población, no será posible para muchos países sostener por mucho tiempo una elevada tasa de crecimiento demográfico, cualesquiera que sean los cambios económicos y sociales considerados como necesarios para redondear políticas de población y de desarrollo a largo plazo bien concebidas. Por consiguiente, se justifica que algunos países inicien y favorezcan a la brevedad posible una reducción de la fecundidad a través de los medios disponibles. En estas condiciones, es importante que la experiencia internacional esté a disposición de cualquier país que tome decisiones en pro de reducir la fecundidad, a fin de que las deficiencias de los programas anteriores se eviten en la medida de lo posible.



## POBLACIÓN Y NUEVO ORDEN INTERNACIONAL: ¿FALTA UN ESLABÓN?\*

A partir de la Conferencia Mundial de Población celebrada en Bucarest en 1974, los problemas y las políticas de población se insertan claramente en el conjunto de temas que pueden agruparse cómodamente bajo el término “orden económico internacional”, en particular en relación con un *nuevo* orden económico internacional por el que aboga una gran mayoría de los países. Esto da por sentado que el orden económico internacional existente no es satisfactorio y que podrían y deberían seguirse políticas y adoptarse medidas para lograr y asegurar uno nuevo. El propósito de este trabajo consiste en explorar cómo encaja la población en estas cuestiones y qué aspectos y políticas demográficas pueden ser incluidos en el logro de un nuevo orden.

Conviene advertir desde un principio que la palabra “económico” puede quedar a veces fuera de esta discusión, primero porque la población ciertamente no es un asunto puramente económico; segundo, porque hay otras cuestiones aparte de las económicas que deben abordarse al crear un nuevo orden internacional (por ejemplo, el desarme), y tercero, porque los fenómenos demográficos están sujetos a la soberanía nacional y por lo tanto a actitudes *políticas* y decisiones nacionales. Aunque la parte económica de un nuevo orden internacional pueda ser predominante, es conveniente tener presente el concepto más amplio de un “nuevo orden internacional” a secas.<sup>1</sup>

¿Qué entendemos por orden internacional? Brevemente, puede decirse que se refiere al conjunto de los factores políticos y económicos y las políticas que gobiernan las relaciones y el intercambio entre los países, sean o no objeto de acuerdos internacionales. Así, durante el siglo XIX, se desarrolló un “orden” caracteriza-

\* Este trabajo fue presentado a la Conferencia sobre Cambios Económicos y Demográficos: Temas para los Ochenta, auspiciada por la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (IUSSP), Helsinki, 28 de agosto-1 de septiembre de 1978. Una versión preliminar fue leída ante la Sociedad Demográfica Belga en la Universidad de Lieja, en mayo de 1977. Para el presente texto en español agradezco la colaboración de Marcela Serrato. *Foro Internacional*, vol. XIX, núm. 3 (sobretiro), 1979.

<sup>1</sup> Un análisis exhaustivo de este concepto puede encontrarse en Jan Tinbergen (coord.), *Reestructuración del orden internacional* (Informe R10), México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

do por la libre movilidad de bienes, personas y capitales entre las naciones que, sin embargo, comprendía factores estructurales, institucionales y políticos que dieron como resultado la dominación por unas cuantas potencias industriales “occidentales” y el sometimiento económico y político de los países menos desarrollados capaces de ofrecer productos primarios básicos y de tener abundantes recursos naturales y mano de obra barata. Las manifestaciones de una gran desigualdad entre los países eran ya evidentes antes de la primera guerra mundial como resultado del orden existente (y no planeado) de entonces.

El periodo que transcurrió entre la primera y la segunda guerra mundial presenció un enfoque restrictivo de las relaciones económicas internacionales y una tensión política creciente. Los acuerdos de posguerra, si bien incluyeron la descolonización, el establecimiento de organizaciones internacionales y regionales de distintos tipos, cierta liberación del comercio mundial, esquemas de integración regional y la creación del sistema de Naciones Unidas para encargarse del mantenimiento de la paz y la seguridad, la alimentación, la educación, el comercio y el desarrollo, y otros asuntos, no lograron corregir los desajustes y disparidades internacionales básicos de orden estructural. Sobre todo, la concentración de la ciencia y la tecnología en los países industrializados, el surgimiento de poderosas empresas transnacionales, los intentos débiles de desarme y la desilusión reciente con la asistencia internacional al desarrollo, así como el resurgimiento del proteccionismo, contribuyeron —aunque no sean los únicos factores— a un empeoramiento de la desigualdad económica internacional y a una insatisfacción creciente con las políticas y los factores institucionales que dificultan el cambio. La “brecha” entre los niveles de vida de los sectores más ricos y desarrollados y los de los más pobres y menos desarrollados del mundo es de alrededor de 13 veces (teniendo en cuenta la subestimación de los agregados de bajo ingreso).<sup>2</sup>

Los países en desarrollo, que comprenden desde luego distintas categorías y tipos de sociedades, en muchos casos son todavía fuertemente dependientes de las exportaciones de productos primarios sujetos a grandes fluctuaciones de precios y mercados, flujos significativos de ayuda externa y préstamos en gran escala, y están sujetos a las políticas comerciales restrictivas de los países desarrollados, una relación desfavorable de precios del intercambio, dependencia tecnológica y pérdida de autonomía en las estrategias de desarrollo que conllevan las actividades mundiales de las empresas transnacionales. Además, los países en desarrollo afrontan graves problemas estructurales internos relacionados con los sistemas de tenencia de la tierra, concentración industrial, bajos niveles de educación y

<sup>2</sup> Informe RIO, *op. cit.*, pp. 135-151.

capacitación, escasos niveles de salud y alimentación, falta de infraestructura y, no menos importante en muchas áreas, crecimiento rápido de la población.

Por otro lado, los países desarrollados han sacado provecho de su enorme esfuerzo científico y tecnológico, la concentración y el uso de recursos financieros, la fuerza de las empresas transnacionales, el poderío político y militar y, no menos importante, el crecimiento moderado de su población. Habiendo llegado primero al estadio de un desarrollo agrícola e industrial intensivo y alcanzado una sociedad y cultura esencialmente urbanas, han desarrollado también políticas restrictivas y defensivas frente al mundo en desarrollo y sus problemas, e incluso mostrado hacia éstos una amplia indiferencia (por supuesto con excepciones notables por lo que toca a países o a políticas específicas).

Antes de Bucarest hubo una tendencia en ciertos medios a poner un énfasis desmedido en el crecimiento demográfico rápido (digamos, por encima de 2% anual) o en la fuerte densidad de población como factor responsable de la difícil situación a largo plazo de los países en desarrollo o de países individuales entre ellos, y por lo tanto de su pobreza relativa. La conferencia de Bucarest, aunque reconoció las implicaciones del crecimiento demográfico rápido —asunto que cada país debe juzgar por sí mismo—, ubicó claramente el tema de la población en el marco de las estrategias de desarrollo social y económico adoptadas por las Naciones Unidas y por ende lo hizo parte del nuevo orden económico internacional por desarrollar e instrumentar. El Plan de Acción Mundial sobre Población lo expresa de la siguiente manera: “El Plan de Acción Mundial sobre Población tiene la finalidad explícita de contribuir a armonizar las tendencias demográficas y las tendencias del desarrollo económico y social. La base para una solución efectiva de los problemas demográficos es ante todo la transformación económica y social. El Plan de Acción debe considerarse como un elemento importante del sistema de estrategias internacionales y como un instrumento de la comunidad internacional para la promoción del desarrollo económico, la calidad de la vida, los derechos humanos y las libertades fundamentales”.<sup>3</sup>

En este enfoque subyace la idea, confirmada por la experiencia histórica, de que el mejoramiento económico y social es una condición necesaria para que se den cambios significativos en el comportamiento demográfico, en particular con el fin de llevar a cabo la llamada transición demográfica hacia tasas de natalidad

<sup>3</sup> Plan de Acción Mundial sobre Población, párrafo 1; véanse también los párrafos 2 y 14. Puede consultarse en *Demografía y Economía*, vol. III, núm. 3, 1974, pp. 382-383 y 386. Véase también Jason L. Finkle y Barbara B. Crane, “The politics of Bucharest: Population, development and the new economic order”, *Population and Development Review*, vol. 1, núm. 1, septiembre de 1975. Véase también V.L. Urquidí, “Consideraciones acerca de la aplicación del Plan de Acción Mundial sobre Población”, *Demografía y Economía*, vol. X, núm. 1 (28), 1976, pp. 31-43.

más bajas acompañadas de o siguiendo a una mortalidad más baja. Se supone que los países en desarrollo están o pueden estar en situación de formular claramente estrategias de desarrollo a largo plazo e instrumentarlas de manera que eleven las condiciones socioeconómicas de la población, en especial de los grupos rurales y urbanos de bajos ingresos que por lo general forman la mayoría de la población. En el caso de muchos países tal supuesto se justifica razonablemente. Los países en desarrollo son de muchos tipos, niveles y tamaños y algunos son más capaces que otros para formular y llevar a cabo estrategias de desarrollo. Puede haber diferentes “estilos” o “modelos” de desarrollo, bajo distintos sistemas políticos y sociales. Hay una creciente insatisfacción con las experiencias de los años cincuenta y sesenta, con las trayectorias de desarrollo prevalecientes que se caracterizan por una creciente desigualdad interna y por formas nuevas y complejas de dependencia respecto a los países industrializados desarrollados en el comercio, la tecnología y las finanzas. Esta situación está empezando a cambiar a medida que se pone más en duda el orden internacional existente y conforme se alcanzan los límites de la desigualdad interna desde el punto de vista social y político.

Pero sea cual fuere el éxito de la transición hacia una nueva estrategia de desarrollo interno más igualitaria y de mayor autovalimiento, orientada entre otras cosas hacia la satisfacción de las necesidades básicas, se puede sostener que para la gran mayoría de los países en desarrollo es necesaria una mayor y mejor cooperación económica internacional. Esto es a lo que apunta el *nuevo orden* económico internacional —la adopción de nuevos principios y políticas en las esferas del comercio y la moneda, los precios de las materias primas, el aprovechamiento de los recursos naturales, los alimentos, la energía, la inversión extranjera, el crédito internacional, la tecnología y la cooperación técnica, el medio ambiente y el movimiento de personas, con el fin de ayudar a los países en desarrollo a lograr sus objetivos de desarrollo a largo plazo. La adopción y el establecimiento de un nuevo orden económico internacional es, pues, un problema de justicia económica internacional, para corregir la peligrosa desigualdad internacional que ha surgido en los últimos 30 años o, como afirmarían algunos, desde la revolución industrial. Lo que se requiere para empezar es una actitud de solidaridad y responsabilidad globales y la instrumentación de políticas consistentes entre sí y medidas de cooperación en las distintas esferas. Este enfoque va más allá de los aspectos puramente económicos, como se señaló anteriormente.

Siguiendo esta idea, cabe subrayar que en la perspectiva de mejoramiento del orden mundial, el crecimiento demográfico y las políticas de población desempeñan un papel importante, en cierto sentido vital —esto está implícito en el Plan de Acción Mundial sobre Población—, de la misma manera que la cooperación económica internacional se reflejará en el éxito de las políticas de

población mediante su repercusión en las estrategias y los programas de desarrollo. La población está, pues, ligada al nuevo orden internacional y se verá afectada por él. Aunque las políticas de población son materia de decisión nacional soberana, contribuirán de cualquier manera a la solidaridad y al orden internacionales —esto puede ser aplicable en particular a los países en desarrollo que puedan frenar su crecimiento demográfico reduciendo las tasas sumamente elevadas que han prevalecido en los últimos años.

Hay indicios, como lo muestran distintos informes de la División de Población de Naciones Unidas,<sup>4</sup> y otras fuentes, de que el crecimiento demográfico de los países en desarrollo está disminuyendo y de que en los países desarrollados se alcanzará pronto una situación de crecimiento cero, con lo cual la población mundial total para fines de siglo estará por debajo de las proyecciones de 6 000 a 6 500 millones elaboradas anteriormente. Sin embargo, las tasas de crecimiento de los países en desarrollo seguirán aún siendo altas en los próximos 20 años, y seguirán creciendo las cifras absolutas de población hasta bien entrado el siglo próximo debido a la inercia implícita en la joven estructura de edades —puntos a los que los demógrafos no han dado la suficiente importancia. Las tendencias previsibles suponen la necesidad de soluciones importantes a los problemas de empleo, oferta de alimentos e infraestructura. Será preciso lograr cuando menos una duplicación del producto y la inversión en los próximos 30 años solamente para mantener los niveles actuales de ingreso *per capita*. Sin duda deberán reconsiderarse las estrategias de desarrollo.

Por lo demás, tendrá que prestarse atención creciente al problema del contexto global en que deben verse la población, los recursos y la tecnología en una perspectiva a largo plazo. Se ha desatendido esta cuestión a nivel de la formulación de políticas, que son a lo sumo de corto o mediano plazo. Tampoco se ha ahondado lo suficiente, o nada, en materia de población en las discusiones del nuevo orden internacional, que por lo general se refieren exclusivamente al próximo decenio.<sup>5</sup> Como lo señala Maçura,<sup>6</sup> es preciso tener en cuenta la comunidad de intereses entre los países por lo que toca al control de las tendencias globales de la población; más aún, no se trata solamente de una cuestión de desarrollo, empleo, educación, oferta de alimentos, sino también de seguridad internacional. Algunos

<sup>4</sup> U.N. Population Division, *Concise Report on the World Population Situation: Approaching the End-of-Century Years*.

<sup>5</sup> Por ejemplo, la política de población está prácticamente ausente en el Informe RIO (véase nota 1), y totalmente ausente de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, y en las sesiones sexta y séptima de la Asamblea General de Naciones Unidas.

<sup>6</sup> Milos Maçura, "Components of an international approach to population policy", *International Social Science Journal*, vol. xxvi, núm. 2, 1974, p. 203.

autores, tales como Teitelbaum,<sup>7</sup> subrayan la relación entre población y derechos humanos como motivo de preocupación internacional. Otros, por ejemplo Choucri y North,<sup>8</sup> vinculan el crecimiento demográfico diferencial (esto es, Norte-Sur) con la competencia y el conflicto internacionales resultantes de los diferenciales en crecimiento tecnológico y acceso a los recursos.

La población constituye, pues, motivo de preocupación para todo el mundo y no sólo para algunos países en particular. Se podría afirmar que vivimos hoy día, y viviremos cada vez más en el futuro, en la edad de la interdependencia demográfica, y no menos de la interdependencia económica y la interdependencia de recursos. La interrelación tiene una dimensión política. No se puede concebir un orden mundial —un nuevo orden internacional— que no incluya los problemas de población. Por lo tanto, las políticas de población son inevitablemente parte de la transición hacia un nuevo orden internacional. Como lo afirman Finkle y Crane,<sup>9</sup> la población, en especial como resultado de la conferencia de Bucarest, se ha llegado a politizar en un nuevo contexto de pugna entre países desarrollados y en desarrollo por su participación en los recursos y el poder mundiales.

¿Cuáles deben ser las metas y los rasgos principales de un nuevo orden internacional? Según el Informe RIO,<sup>10</sup> el mínimo objetivo económico razonable sería reducir la brecha de 13 a 1 entre los sectores más ricos y más pobres del mundo, a una relación de 3 a 1, considerada ésta como factible en los próximos 40 años y necesaria para asegurar la ausencia de conflictos internacionales y agudos conflictos sociales internos. Tal objetivo requeriría esfuerzos de desarrollo económico y social interno verdaderamente sin precedente, incluida una política de población que apoyara una mortalidad más baja y en especial una fecundidad más baja en los propios países en desarrollo. (A propósito, no se puso suficiente énfasis en este punto en el Informe RIO). Para alcanzar la nueva meta sería preciso también lograr una reestructuración de las políticas económicas internacionales dentro del contexto de solidaridad y responsabilidad globales mencionado anteriormente. La Estrategia de Naciones Unidas adoptada por consenso en la Séptima Sesión Especial de la Asamblea General, así como la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (adoptada por una abrumadora mayoría de votos) buscan ante todo crear un marco permanente de cooperación

<sup>7</sup> Michael S. Teitelbaum, "Population and development: Is a consensus possible?", *Foreign Affairs*, julio de 1974, p. 758.

<sup>8</sup> Nazli Choucri y Robert C. North, "Dynamics of international conflict: Some policy implications of population, resources and technology", *World Politics*, primavera de 1972, pp. 83-84.

<sup>9</sup> Jason L. Finkle y Barbara B. Crane, *loc. cit.*, p. 89.

<sup>10</sup> *Op. cit.*, pp. 146-148.

económica. Tal cooperación debe guiarse por una serie de principios, entre otros la soberanía nacional, la no intervención y el derecho de todo Estado a adoptar un sistema político y económico distintivo. La cooperación proyectada habrá de incluir una larga enumeración de temas, a saber: acuerdos sobre utilización de recursos naturales, asociación de productores de materias primas, acuerdos para estabilizar los precios de los productos básicos, acceso no discriminatorio al comercio internacional, regulación de la inversión extranjera y de las actividades de las empresas transnacionales, mejoramiento de la relación de precios del intercambio, uso y transferencia de ciencia y tecnología por medios directos y multilaterales (en lugar de la intermediación de empresas transnacionales), acuerdos de cooperación regional, financiamiento a largo plazo para desarrollo, uso racional de los recursos marítimos y protección del medio ambiente. Pueden agregarse a estos elementos la reestructuración y cooperación monetarias internacionales, medidas para asegurar la oferta de alimentos, reestructuración de la deuda externa actual y esfuerzos efectivos de desarme tendientes a liberar para fines de desarrollo y préstamos a largo plazo una parte sustancial del nivel actual de gasto en armamento, superior a los 350 000 millones de dólares anuales.

De llegar a instrumentarse a su debido tiempo las políticas y reformas institucionales que se espera habrán de surgir de los principios y las líneas de acción de un nuevo orden económico internacional —y no hay señales aún de que lo harán, como lo demuestra la decepcionante Conferencia Norte-Sur de 1976— dichas políticas y reformas deberían servir para ayudar a los países en desarrollo a transferir y reorientar recursos hacia el desarrollo económico y social y conseguir el acceso a mercados y tecnologías, lo cual fortalecerá las políticas internas. Se pone énfasis en lograr un autovalimiento cada vez mayor, entendido como la capacidad de los países en desarrollo para decidir sus propios caminos de desarrollo y su posibilidad de alcanzar los objetivos deseados. Éste es el contexto general en el que las políticas de población en los países en desarrollo tienen más posibilidades de llegar a ser efectivas.

Teniendo en cuenta el descuido relativo de la población en las propuestas de un nuevo orden económico internacional, el presente es el enfoque posterior a Bucarest. Sin embargo, la aplicación del Plan de Acción Mundial sobre Población ha sido más bien limitada, en particular por lo que toca a los aspectos socioeconómicos.<sup>11</sup> ¿Es posible hacer algo por el lado de la población que pueda ser pertinente a un nuevo orden internacional? El mirar más de cerca el problema

<sup>11</sup> Algunos puntos pertinentes son planteados por Bernard Berelson, "The World Population Plan of Action: Where now?", *Population and Development Review*, vol. 1, núm. 1, septiembre de 1975. Véase también V.L. Urquidí, trabajo citado en la nota 3.

de la población definido en sentido estricto y de ciertas partes del Plan de Acción Mundial sobre Población puede revelar algunas interconexiones útiles.

Ante todo está el problema de las cifras absolutas y las tasas de crecimiento. La concentración de poblaciones ya numerosas en Asia no puede hacerse a un lado como no pertinente al nuevo orden económico internacional, y mucho menos en términos de la oferta proyectada de alimentos y las perspectivas de incrementos sostenidos del empleo y reducción del desempleo y subempleo existentes. Más aún, aunque la tasa de crecimiento de la población es ahora más baja, en la mayoría de los países está disminuyendo desde niveles todavía muy altos, sin precedente histórico. Esto es cierto particularmente en América Latina, donde los periodos de duplicación de la población son de 20 a 25 años. Puede llegar a ser cierto en muchos países africanos cuando la mortalidad empiece a disminuir más rápidamente. Incluso en los países asiáticos principales, las tasas de crecimiento están todavía por encima de 2% anual, mientras que en América Latina la norma es de 2.5 a 3%. Con el desplome de las tasas de crecimiento demográfico en los países industrializados desarrollados, 90% del incremento anual de 80 millones de la población mundial está ocurriendo en los países en desarrollo —44% sólo en China y la India y alrededor de 11%, en América Latina. El Plan de Acción Mundial sobre Población es bastante explícito en este punto al mencionar la inercia demográfica “que hará que la población siga aumentando durante muchos decenios” (párrafo 13), misma que se toma como argumento para acelerar el desarrollo socioeconómico: “Los esfuerzos que realizan los países en desarrollo por acelerar el crecimiento económico *deben ser considerados por toda la comunidad internacional como un empeño global* por mejorar la calidad de la vida de toda la humanidad, basado en una justa utilización de las riquezas, los recursos y la tecnología del mundo inspirada en el nuevo orden económico internacional” (párrafo 13, las cursivas son mías). He aquí, precisamente en el Plan de Acción Mundial sobre Población, un vínculo evidente entre la población y el nuevo orden económico internacional. Pero por desgracia es meramente retórico.

El impacto del crecimiento demográfico sobre la oferta de fuerza de trabajo, presente y futura, en relación con la demanda de empleo, tiene ya —y podrá seguir teniendo durante un largo periodo— una repercusión internacional que ni ha sido entendida ni ha sido convertida de manera satisfactoria en objeto de análisis de políticas. Al parecer está teniendo lugar una migración internacional incontrolable, en general desde los países menos desarrollados hacia los más desarrollados y entre algunos países en desarrollo. Los flujos principales son del occidente y sur de Asia y norte de África hacia Europa central y del norte, y de México, el Caribe, América Central y la parte norte de Sudamérica hacia Esta-

dos Unidos y Canadá; también hay migraciones importantes entre países latinoamericanos, entre países de África occidental y entre países árabes. Algunas de las principales corrientes migratorias son a menudo ilegales, y comprenden en su mayoría trabajadores no calificados. Además, existe una fuga de cerebros de países en desarrollo hacia países desarrollados, o entre países en desarrollo.

Los nuevos patrones de la migración internacional se atribuyen principalmente a problemas estructurales, en particular en las áreas rurales y las periferias marginales urbanas de los países en desarrollo, y a los diferenciales de ingresos y salarios con respecto a los países desarrollados y las expectativas que generan. Se ha hecho muy poco esfuerzo por racionalizar y regular tales flujos migratorios. Puede afirmarse que, no obstante los diferenciales de ingreso presentes en todo momento, las políticas y medidas implícitas en algunos aspectos del nuevo orden económico internacional —más financiamiento internacional para desarrollo, mejor acceso a los mercados de los países industrializados desarrollados, reubicación de la industria— aumentarían las oportunidades de empleo en los países de emigración. Además, a largo plazo, las políticas de reducción de la fecundidad tendrían también influencia (sobre la migración tanto interna como internacional, dado que están interrelacionadas).

El Plan de Acción Mundial sobre Población reconoce el problema de la migración internacional aunque trata cautelosamente de minimizarlo. Afirma, de manera ambigua, en el párrafo 10: “Para algunos países, la migración internacional puede ser, en ciertas circunstancias, un instrumento de política demográfica”. El plan pasa a distinguir dos tipos de migrantes: los no calificados y los calificados (ciertamente una simplificación). “La primera es a menudo de grandes proporciones y plantea cuestiones relativas al tratamiento justo y apropiado de esos trabajadores en los países de inmigración, la separación de las familia y otros problemas sociales y económico en los países de emigración y de inmigración”. La fuga de cerebros es vista como un motivo de considerable preocupación para muchos países y para la comunidad internacional en general”. El plan formula una serie de recomendaciones para “que los gobiernos y las organizaciones internacionales en general faciliten las migraciones internacionales voluntarias”; “que celebren, cuando proceda, consultas bilaterales y multilaterales”; lograr el arreglo de “los problemas de los refugiados y las personas desplazadas como consecuencia de una migración forzoza”; crear oportunidades favorables de empleo a nivel nacional”; “dar el trato apropiado y prestar los servicios necesarios de bienestar social en los países que reciben trabajadores migrantes”, y se sugieren diversas medidas para reducir la fuga de cerebros y propiciar la salida de cerebros en sentido inverso, es decir, el retorno (párrafos 51 a 62). Sin embargo, lo que no se especifica en absoluto es el problema de la distribución internacional de la población en relación con una posible nueva

división internacional del trabajo —reubicación de la industria en países en desarrollo, subcontratación, etc. Tampoco se considera el problema de la escasez probable de fuerza de trabajo y el desequilibrio en el mercado de trabajo en algunos países industrializados desarrollados en relación con la migración desde países menos desarrollados. Ésta es seguramente una cuestión del nuevo orden económico internacional en lo tocante a la regulación de los movimientos migratorios complementarios.

El desempleo abierto y estructural en los países en desarrollo es del orden de 8 a 15% de la fuerza de trabajo, e incluso mayor en ciertos casos. A esta proporción habría que añadir una cifra equivalente relativa al subempleo y al empleo parcial. Las tendencias del empleo en los países en desarrollo son en función del crecimiento económico interno, la tasa de aumento de la población y la tasa de participación en la fuerza de trabajo, en especial de la mujer. Pero, de nueva cuenta, estos factores dependen en parte de la cooperación económica internacional, las posibilidades de comercio, los precios de los productos básicos, etc. Otro factor más que afecta estas tendencias es la transferencia, cada vez mayor, de tecnologías ahorradoras de trabajo hacia países en desarrollo como medio principal para elevar la productividad y el producto. Ha habido mucha discusión y controversia en los últimos años, tanto a nivel internacional como en los medios académicos y en otras esferas, en torno al impacto de la tecnología sobre el empleo. La mayoría de la tecnología industrial y de servicios surge en los países desarrollados, principalmente de las actividades de investigación y desarrollo experimental de las empresas transnacionales o como subproducto de la investigación y el desarrollo experimental en defensa, altamente intensivos en capital. Los países en desarrollo, no obstante su abundancia de mano de obra no calificada, raras veces tienen otra alternativa que la de aplicar tales tecnologías ahorradoras de trabajo o intensivas en capital elaboradas en países donde las condiciones de oferta de trabajo y las tendencias de la población son las opuestas. No tienen la capacidad de investigación necesaria para actuar de otro modo, y a menudo no poseen las habilidades para instrumentar una política tecnológica racional desde el punto de vista social. Más aún, son las propias empresas transnacionales las que aplican su propia tecnología ahorradora de trabajo altamente desarrollada a la producción de bienes y servicios industriales que pueden ser adquiridos solamente por los estratos de ingresos más altos en los países en desarrollo. Se genera, pues, un grave problema estructural que tiene incidencia sobre el empleo, el consumo, la migración internacional, la política tecnológica, la asignación de recursos para investigación y desarrollo y la elección del sector y del producto en una estrategia de desarrollo.

El Plan de Acción Mundial sobre Población hace una breve mención de estos problemas: "...deben adaptarse las estructuras de producción y tecnología a los recursos humanos con que cuenta cada país. En las decisiones sobre la introducción de tecnologías que hagan posible una economía considerable de mano de obra debe tenerse en cuenta la abundancia relativa de recursos humanos. Con ese objeto, se recomienda que se intensifiquen los esfuerzos para determinar, para cada país, las tecnologías y los métodos de producción que mejor se adapten a la situación de su población activa y para estudiar la relación entre los factores demográficos y el empleo" (párrafo 69). Aunque en este sentido el Plan de Acción Mundial sobre Población prevé programas a nivel nacional, es claro que este problema tiene una dimensión internacional, puesto que la tecnología, como se dijo antes, proviene actualmente en su mayoría de la transferencia internacional más que de fuentes endógenas. Se espera que la Conferencia de Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de 1979 aborde algunos de estos temas, nuevamente en el marco del nuevo orden económico internacional. La UNCTAD ha estado trabajando durante muchos años en la transferencia de tecnología. La OIT ha llevado a cabo investigaciones importantes sobre alternativas tecnológicas; la ONUDI puso en marcha un programa de acción sobre tecnología industrial adecuada, y el Comité Asesor de las Naciones Unidas sobre Aplicación de la Ciencia y la Tecnología al Desarrollo (ACAST) dedica parte de sus esfuerzos como tarea regular al problema de la tecnología adecuada. Varios gobiernos de países desarrollados han iniciado programas de cooperación en tecnología adecuada para países en desarrollo. También se han hecho esfuerzos notables en el sector de investigación privada tanto en países desarrollados como en desarrollo, así como útiles proyectos piloto y ensayos de desarrollo de tecnología. Es claro que una tecnología adecuada (llamada también intermedia, de escala reducida, ahorradora de capital, o tecnología "descalza"), entendida básicamente como generadora de empleo y adaptada a las dotaciones de recursos y los requerimientos locales, no resolverá el problema del exceso de oferta de mano de obra resultante de las altas tasas de crecimiento demográfico, pero puede ser de considerable ayuda en un periodo de transición y contribuir a aumentar la producción, ahorrar energía y proteger el medio ambiente. El nuevo orden económico internacional no puede descuidar este problema, como parte de un nuevo orden tecnológico.

El Plan de Acción Mundial sobre Población contiene disposiciones importantes sobre el estatus de la mujer y el papel de la familia. Con respecto a la mujer, dice en su declaración de principios y objetivos: "Las mujeres tienen derecho a la plena integración en el proceso de desarrollo, en particular mediante la igualdad en el acceso a la educación y en la participación en la vida social, económica, cultural y política..." (párrafo 14, h). El plan establece "la plena

integración de la mujer en el proceso de desarrollo, en particular mediante una participación mayor en las oportunidades educacionales, sociales, económicas y políticas, y especialmente eliminando, donde sea posible, los obstáculos que se oponen al empleo de la mujer en el sector agrícola. En este contexto, se deben revisar las leyes y políticas nacionales, *así como las recomendaciones internacionales pertinentes*, a fin de eliminar la discriminación y allanar los obstáculos en la educación, la capacitación, el *empleo* y las perspectivas de carrera de la mujer (párrafo 32, b, las cursivas son nuestras).

El estatus de la mujer puede ser visto, desde luego, como cuestión exclusivamente nacional. Pero debe ser relacionado al menos con el problema del empleo, que tiene aspectos internacionales, y con la migración internacional. Las estrategias de empleo requieren el apoyo del nuevo orden económico internacional. Lo que no se ha planteado claramente es cuál debería ser la participación y la integración de la mujer en la fuerza de trabajo en los sectores modernos de las economías de los países en desarrollo con elevadas tasas de crecimiento demográfico. En muchos países será bastante difícil dar empleo a los hombres como para proporcionarlo también a las mujeres. Los esfuerzos por reducir la fecundidad tendrán por efecto aumentar la oferta de mujeres en la fuerza de trabajo activa. Además, a medida que disminuya después de algún tiempo la fuerza de trabajo de hombres jóvenes (con un rezago de 12 a 15 años), la participación creciente de mujeres adultas puede tender a suplirla. Esto significa que la cooperación internacional para promover el desarrollo y generar empleo puede enfrentarse a perspectivas y tareas mucho más difíciles de lo que se piensa generalmente. La tendencia en el mundo en general es hacia el acrecentamiento del papel y el estatus de la mujer. La Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre la Mujer celebrada en 1975 ubicó el problema también dentro de los lineamientos y objetivos del nuevo orden internacional. La política de empleo y población, el estatus de la mujer y el orden internacional están pues indisolublemente unidos.

Este breve repaso a algunas de las cuestiones sobre población y nuevo orden internacional podrían servir, al menos, para propiciar el debate en torno a los puntos siguientes:

1. Es necesario llevar adelante la exploración de la interrelación que existe entre el crecimiento demográfico y la política de población y la formulación de un nuevo orden económico internacional. El Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo —los años ochenta— podría retomar explícitamente este problema en la nueva estrategia de desarrollo.

2. Algunos aspectos concretos de importancia que requieren mayor elaboración e investigación, así como análisis de políticas, son:

*a]* Las implicaciones globales del crecimiento de la población, aunque sea a una tasa más baja que la actual hasta entrado el siglo XXI;

*b]* La futura distribución internacional de la población y sus implicaciones económicas internacionales;

*c]* La relación entre las políticas y las medidas bajo la estrategia del nuevo orden económico internacional y las tendencias del empleo en los países en desarrollo, incluidos los efectos de una reubicación de la industria;

*d]* La migración internacional de trabajadores no calificados, calificados y profesionales y sus implicaciones económicas tanto para los países desarrollados como para los países en desarrollo; posibilidades de reglamentación internacional;

*e]* La transferencia internacional de tecnología y su impacto sobre el empleo en los países en desarrollo que tengan actualmente y en el futuro excedentes de fuerza de trabajo resultantes de tasas elevadas de crecimiento demográfico; posibilidades de desarrollo y aplicación de tecnologías adecuadas;

*f]* La relación entre el estatus de la mujer y las políticas de generación de empleo, incluidos aspectos internacionales;

*g]* El concepto de interdependencia demográfica como parte de un nuevo orden internacional.

3. Tanto las comunidades científicas como los organismos y las dependencias de Naciones Unidas harían bien en dedicar un esfuerzo creciente a la investigación y la cooperación en estas cuestiones.

El Plan de Acción Mundial sobre Población encaró abiertamente algunos de los problemas. Sin embargo, existe un rezago entre la percepción de los problemas y la instrumentación de las recomendaciones del plan. La población humana se encuentra en el centro del proceso de desarrollo, una preocupación nacional. Pero el desarrollo es una preocupación tanto nacional como internacional, global. Falta, sin embargo, un eslabón entre la población y las propuestas de un nuevo orden económico internacional.



## LA “DECLARACIÓN DE MÉXICO” EN LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DE POBLACIÓN DE 1984\*

La Conferencia Internacional de Población, llevada a cabo del 6 al 14 de agosto de 1984, culminó en una serie de 88 recomendaciones<sup>1</sup> y en la adopción de la llamada “Declaración de la Ciudad de México sobre Población y Desarrollo”.<sup>2</sup> Esta declaración fue adoptada por consenso. El documento consta de 23 escuetos párrafos, redactados por un “Grupo de Amigos del Presidente de la Conferencia”, tal vez en consulta con otros miembros de delegaciones.

### I

Para explicar esta Declaración, quisiera hacer breves consideraciones generales del marco en que debe entenderse y de lo que significó la Conferencia Internacional de Población.

Lo más importante es que en los últimos 30 años se ha creado conciencia en el mundo de que las cifras totales de población no son una simple estadística que se da a conocer en los anuarios de las Naciones Unidas y otras publicaciones, sino que encierran una serie de problemas sin precedentes en la historia de la humanidad. Los programas de salud llevados a cabo en los últimos 30 a 40 años han hecho descender la mortalidad general y, en la mayoría de los casos, la mortalidad infan-

\* Trabajo presentado en la Reunión de Presentación y Análisis de los Resultados de la Conferencia Internacional de Población, organizada por el Consejo Nacional de Población, México, D.F., 11 de septiembre de 1984. Versión corregida y actualizada. *Demografía y Economía*, vol. XVIII, núm. 4(60), 1984.

<sup>1</sup> Véase el documento “Recomendaciones para la ulterior ejecución del Plan de Acción Mundial sobre Población”, en *Informe de la Conferencia Internacional de Población, 1984*, del 6 al 14 de agosto de 1984, Naciones Unidas, Doc. E/CONF. 76/19, número de venta: S.84.XIII.8, México, pp. 5-45.

<sup>2</sup> Como repetidamente lo hace ver un conocido periodista, no existe ya tal “Ciudad de México”, sino sólo el Distrito Federal. Como la Declaración se redactó originalmente en inglés (es decir, es un proyecto que traía la Secretaría General de las Naciones Unidas por medio de la Comisión Preparatoria), se quiso traducir “Mexico City”. Puede consultarse la versión oficial en español de la “Declaración...” en *Informe de la Conferencia Internacional de Población, 1984, op. cit.*, pp. 1-4.

til, a una velocidad mucho mayor que en cualquier época que hayamos conocido en nuestras lecturas sobre algunos periodos del siglo XIX. Al descender la mortalidad con gran rapidez, se produjo una serie de consecuencias. Una es puramente estadística: aumentó la tasa de crecimiento de la población, porque sobrevivieron más personas; se amplió la pirámide de edades de la población, y la perspectiva de sobrevivencia tendría repercusiones mayores a futuro. Pero también, por lo visto, con la mejoría de la salud, aumentó la natalidad en muchas sociedades. Así que con descenso de la mortalidad y aumentos de la natalidad, o por lo menos mantenimiento de alta natalidad en cierto tipo de sociedades, se produjo lo que antes nos chocaba mucho decir cuando hace 20 años estudiábamos, aquí en México, los problemas demográficos generales y nacionales: la “explosión demográfica”, o sea, un aceleramiento rápido de la población mundial a tasas que la historia no conocía, y que significaban, por simple operación aritmética, duplicación de la población mundial en periodos relativamente cortos. Por ejemplo, en 1974 se calculaba que si nada cambiaba, la población mundial se duplicaría en 35 años, y en muchas sociedades, como es bien sabido, la duplicación de la población se produce en 20, en 25 o en 28 años, y, en ciertas regiones de los países o en algunas zonas urbanas, en 14 o aun menos, según las tasas de incremento, aplicando la fórmula conocida.

Ahora bien, en estos 30 a 40 años han ocurrido grandes cambios culturales —y uso la expresión en un sentido muy general, para decir que no es el mismo mundo en que vivíamos antes. Quiero decir con eso que hay actitudes sociales distintas. No somos los habitantes aislados de las zonas rurales. Somos ahora principalmente habitantes de grandes ciudades y experimentamos contacto humano mucho más intenso; tenemos una percepción de que este mundo urbanizado es un mundo muy distinto al de hace tiempo, que pequeñas poblaciones se vuelven grandes en pocos años y que la migración lleva a la población de las áreas rurales a conocer también este mundo urbanizado, culturalmente distinto.

Debe mencionarse también que de los años cincuenta para acá se ha experimentado en el mundo en general un periodo significativo de desarrollo económico, o de prosperidad económica. Podremos discutir quién se llevó la tajada de este mayor pastel económico del mundo. Ciertamente, los países que habían alcanzado ya una etapa avanzada de desarrollo lograron consolidar y mejorar sus niveles de vida material de manera rápida, eliminando prácticamente la condición de pobreza o miseria que en muchos de ellos prevalecía antes de la segunda guerra mundial. En cambio, no todos los países del llamado Tercer Mundo participaron en esta prosperidad mundial; y algunos han salido más bien en peor situación que antes.

Estos impactos de la prosperidad mundial fueron tanto positivos como negativos. Positivos, por lo que significaron en el mejoramiento de los niveles

de vida; negativos, porque significaron en muchos casos extracción de recursos del Tercer Mundo para satisfacer necesidades de consumo redundantes, o bien para armar aparatos industriales cuya finalidad principal ha sido prepararse para la guerra nuclear. Estos aspectos han sido, creo yo, negativos en el resto del mundo y son parte de esta nueva situación en que nos encontramos con una especie de desesperación, porque los países del Sur, hoy día más que nunca, están en una situación económica muy desfavorable, se encuentran perplejos ante la incapacidad de los países adelantados para hacer funcionar la economía mundial en forma que beneficie a todos. Los países en desarrollo están ante una perspectiva económica futura no muy favorable, a la par que resulta difícil de frenar el incremento de su población. Es decir, tenemos una situación de incremento demográfico rápido con un grado de subdesarrollo o de dificultad para desarrollarnos en general, en el Tercer Mundo, que no se había registrado antes.

Estos fenómenos y problemas se estudiaron en muchas formas; hubo intentos, hace unos 20 a 30 años, de demostrar mediante ciertos modelos que era mejor invertir en reducir la natalidad que en otras expresiones de la vida social y económica; que un peso invertido en reducir la natalidad rendía más en desarrollo futuro que un peso invertido en cierto tipo de actividades para el desarrollo. Todos esos modelos fueron muy simplistas, muy criticados, pero tuvieron mucho impacto en la opinión pública en el Norte, en ciertos países desarrollados, y tuvieron también impacto en políticas de algunos gobiernos del Norte. Esto explica en parte el enfrentamiento a que se llegó en Bucarest en la Conferencia de Población de 1974.<sup>3</sup>

Pudiera ser que muchas personas no estuvieran enteramente de acuerdo con esta interpretación. Tal vez lo que se quiso decir en Bucarest fue: actuemos en forma pragmática ante este fenómeno global de creciente población a tasas elevadas —que entonces eran de 2% mundial, pero cerca de 3% en los países que contenían algo así como dos tercios de la población mundial— y no actuemos en formas ideológicas que serían en todo caso ahistóricas o bien oportunistas. Ahistóricas, porque no era posible trasladar a 1974 argumentos y situaciones de mediados del siglo XIX; oportunistas, porque siempre había grupos que, aprovechando el tema de población como cualquier otro, deseaban promover ciertas actitudes políticas a nivel internacional.

Cuando hablo de posiciones ideológicas incluyó lo mismo la izquierda marxista y la posición de los países comunistas y socialistas, que la de algunos

<sup>3</sup> Véase mi comentario “Danza y contradanza en Bucarest”, *Plural*, vol. IV, núm. 2, 15 de octubre de 1974, pp. 56-60; y un análisis más completo en “Consideraciones acerca de la aplicación del Plan de Acción Mundial sobre Población”, *Demografía y Economía*, vol. X, núm. 1, pp. 31-42.

grupos privados de los países del Norte para quienes una política de descenso de la natalidad era una cuestión casi de fe ante la problemática de la humanidad y, según ellos, una solución a los problemas que vinieran después. Lo cual, por supuesto, no fue aceptado en Bucarest.

Hago estas consideraciones muy generales simplemente para tratar de explicar un poco el ambiente de Bucarest cuando fuimos algunos en la delegación mexicana. La Conferencia de Bucarest tuvo un problema adicional muy complicado: el año de 1974 fue casi el momento del apogeo de la presión política internacional en Naciones Unidas a favor del llamado “nuevo orden económico internacional”, encabezada por Argelia y secundada por un grupo muy numeroso de países, entre los cuales figuraban prácticamente todos los del Sur, y desde luego México —los que se llamaron los 77, que ahora son muchos más. En consecuencia, se generó un enfrentamiento entre las posiciones simplistas sobre los problemas demográficos que llevaban algunos países del Norte, digamos Estados Unidos, Suecia, Alemania, y las de los promotores del nuevo orden económico internacional, que era también una posición política que decía: primero resolvamos los problemas económicos internacionales y esto nos va a ayudar para el desarrollo, y después hablemos de población. Este enfrentamiento fue muy difícil de manejar allá, pero como en toda conferencia internacional, lo último que quiere cualquier delegación importante es salir derrotada de la conferencia. Se busca llegar a acuerdos y consensos, y aunque había esa antinomia de desarrollo *versus* política de población, es decir, que la fecundidad alta se señalaba como un obstáculo al desarrollo, los partidarios del nuevo orden decían que el desarrollo haría bajar la fecundidad. Se llegó, como debe ser en una conferencia de ese tipo en que había finalidades más elevadas que las de mantener posiciones puramente nacionales, al acuerdo de que los términos estaban interrelacionados, es decir, que el desarrollo ayuda a variar las tendencias demográficas, y que la acción de los países en materia demográfica podía ser también un auxilio para el desarrollo, por lo que los fenómenos demográficos y los de desarrollo están íntimamente relacionados.

Esta interrelación se afirma y se reafirma ahora en la Declaración de México, pero hay que confesar que son muy pocos los estudios a nivel científico que lo demuestren en forma realmente fehaciente. Sin embargo, se acepta como nuevo dogma que los fenómenos demográficos y los económicos están interrelacionados, y entonces esto, por lo menos, lleva a los gobiernos a no querer tratar unilateralmente ninguno de los dos. Sería tan insensato querer hacer desarrollo olvidándose de las tendencias demográficas, como querer hacer política demográfica sin pensar que ésta es parte, como ya se acepta recientemente, de una política de desarrollo.

Además de esta afirmación, Bucarest creó obviamente muchísima mayor conciencia internacional; la creó a nivel de los gobiernos, así como a nivel de Naciones Unidas como tema permanente de examen en la Asamblea General y en todos los diferentes organismos del sistema. Además, el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población, junto con el Departamento de Población de las Naciones Unidas, adoptaron como objetivo concreto examinar las tendencias y revisar los resultados de los cambios en las políticas demográficas, y proveer cooperación a todos los países que lo solicitaren en una gran diversidad de asuntos referidos a población, desde investigación médica hasta social y demográfica, formulación de políticas de población, aplicación de distintos aspectos de la política, etcétera.

En Bucarest quedó también establecido clarísimamente, y ahora reafirmado, que la política demográfica debe ser una política soberana de las naciones. No hay ningún organismo internacional que pueda dictar a un país su política demográfica, como tampoco ningún país la puede imponer a otro. Es un asunto totalmente reservado a la decisión soberana de los países. Se hizo también en la conferencia de 1974 mucho hincapié —hoy recalcado— en el respeto a los derechos humanos de la persona y de la familia en materia de decisiones en cuanto a las variables demográficas, es decir, frente a la natalidad y principalmente frente a la migración. Además, salió de Bucarest muy claro que el tema demográfico sería en adelante (y lo sigue siendo) parte del enfrentamiento Norte-Sur, puesto que el tema del nuevo orden económico internacional continúa vigente.

¿Qué ha pasado después de Bucarest? Los datos están en los documentos que se presentaron en la Conferencia de México. Voy a citar muy brevemente lo más significativo a mi juicio. En efecto, hubo un descenso de la tasa de incremento anual de la población mundial, de 2.03 a 1.67 por ciento —más o menos lo que se preveía entonces—, o sea que se ha cumplido la proyección; pero este descenso, si se examinan las cifras por continentes y por países importantes, se produjo como resultado de una política de población muy intensa, dirigida a bajar la natalidad, de la República Popular China, la cual no se preveía muy claramente en Bucarest en 1974; en segundo lugar, la de países como Corea y la India; luego el caso de México, que representa un descenso muy apreciable de la fecundidad entre 1974 y 1984, o sea durante el periodo en que se pusieron en ejecución la política demográfica y las actividades del Consejo Nacional de Población. Debe mencionarse además una serie de países menores que no influyen mucho en el total pero cuyos descensos son significativos; por ejemplo, la tasa de incremento demográfico bajó muy considerablemente en países como Cuba, Panamá, la República Dominicana. En cambio, se redujo en mucho menor grado o muy poco en otros países latinoamericanos —Brasil,

en particular— y desde luego apenas unas fracciones decimales en países del sudeste de Asia y Asia meridional. En África se produjo un aumento casi generalizado de las tasas de incremento de la población; en muchos de estos países, el incremento poblacional rebasó 3.5%, y se cita uno, Kenia, donde llegó a ser de 4%. En África ha empezado a bajar la mortalidad, pero no la natalidad, salvo casos muy dispersos. En los países del Norte, sobre todo en Europa tanto occidental como oriental, ha habido o bien estancamiento de la población en este periodo de 10 años o descensos absolutos de la misma. En Canadá y Estados Unidos los incrementos han sido moderados, es decir, de menos de 1.5% al año, no obstante la migración hacia esos países.<sup>4</sup>

El cambio en las cifras no debe verse sólo globalmente, sino por regiones, porque esto permite detectar que la explosión demográfica está por producirse en África, pues llevará mucho tiempo cambiar las tendencias de los países más importantes de ese continente. En Europa, y en general en el Norte, los países desarrollados han entrado ya en una etapa que ellos llaman de envejecimiento de la población, es decir, que tiende a la no renovación de su población. Los países de América Latina y Asia tienen situaciones muy variadas que dependen esencialmente de sus políticas de planificación familiar, de las cuales la que llega a los extremos más fuertes es la de la República Popular China, y entre las cuales destacan por sus métodos no coercitivos la política mexicana y la de algunos otros países del área latinoamericana.

Las encuestas llevadas a cabo por Naciones Unidas demostraron que en el decenio aumentó el número de gobiernos que definieron sus políticas de población y llegaron a la conclusión de que las tendencias demográficas de sus países empezaban a ser motivo de preocupación para sus políticas de desarrollo. Yo agregaría que se difundió también entre el público un conocimiento más complejo, más exacto, más equilibrado de la problemática demográfica en muchos de los países tanto del Norte como del Sur, y que muchos de los grupos que adoptaban posiciones demasiado simplistas hace 10 años han entendido gradualmente que la problemática demográfica es mucho más complicada.<sup>5</sup>

Al mismo tiempo, en el periodo 1974-1984 surgieron problemas que, si bien se previeron en Bucarest, han adquirido acentos más fuertes; o bien se

<sup>4</sup> Sobre lo anterior, véase Naciones Unidas, *Review and Appraisal of the World Population Plan of Action – Report by the Secretary General*, Doc. E/CONF. 76/PC/40, 1 de diciembre de 1983, especialmente los párrafos 115 a 130 y el cuadro 1.

<sup>5</sup> Un amigo soviético, especializado en América Latina, me confesó hace cuatro años que tenía yo razón al insistir en que un crecimiento demográfico de 3% anual era excesivo; antes lo tomaba él como factor positivo para el desarrollo. Mucha gente cree aún que “3” es una tasa despreciable, una cifra sin consecuencias.

ha profundizado en muchos de sus aspectos. Entre ellos, la migración interna, es decir, la migración del campo a las ciudades (principalmente). Las tasas de urbanización y la preocupación por el crecimiento de las ciudades se han agudizado en este periodo y ha habido también mayor conciencia de lo que significan. También se ha producido mucha más migración entre áreas rurales de lo que podía haberse imaginado en el tiempo de la Conferencia en Bucarest.

En segundo lugar, la migración internacional, tanto la voluntaria como la forzada o involuntaria, ha adquirido proporciones muy grandes en casi todas las regiones, entre Sur y Norte y entre Sur y Sur, como lo sabemos bien por las migraciones al Cercano Oriente y otras dentro de Asia y en el interior de África y de América Latina. Ha surgido también el problema de las poblaciones refugiadas por conflictos bélicos, por actos políticos, por expulsiones de áreas que consideraban suyas a otras, y este problema tampoco puede soslayarse. Se ha hecho más hincapié en los problemas de impacto ecológico de ciertas densidades demográficas, sean urbanas o rurales, por erosión de los suelos y por destrucción de los bosques en grandes partes del Tercer Mundo.

En estos 10 años, se han producido en materia demográfica desequilibrios más marcados entre algunas regiones de lo que se suponía antes. Las preocupaciones globales, es decir, del mundo en su conjunto, han adquirido también mayor concreción; no es sólo cuestión de cifras, sino de pensar hacia dónde se va en el futuro. En los años setenta empezaron las publicaciones que auspiciaba el Club de Roma, después revisadas y corregidas en muchos otros estudios. Podrá criticarse mucho de lo simplista de la posición inicial del Club de Roma,<sup>6</sup> pero el número de estudios que reflejan preocupación por lo que va a ser el mundo en el año 2000, o más allá, es creciente en todos lados. No obstante los distintos sistemas sociales y políticos, los países de responsabilidad ante el futuro de la humanidad tienen grupos de estudio de prospectiva en la cual figura como dato inevitable el de la población. Cuando se dice que la población del año 2000 excederá ligeramente de 6 000 millones, la siguiente pregunta es: ¿y en el año 2010 y el 2020 y 2050, a dónde va a terminar esto, y cuál es el límite de recursos o de capacidad de las sociedades para organizarse, para hacerles frente a poblaciones de esa dimensión futura? Y no se puede decir simplemente: eso les tocará a las generaciones futuras —que discutan y resuelvan como puedan. Este tipo nuevo de reflexiones se ha extendido mucho y creo que estaba en el ambiente en las conferencias de este tipo, como la que hemos tenido en México.

<sup>6</sup> Dennis L. Meadows *et al.*, *Los límites del crecimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1972.

## II

Ahora paso a la Conferencia de México para puntualizar lo que a mi juicio son puntos sustantivos importantes. ¿Por qué se llevó a cabo la conferencia en México? Porque había que llevar a cabo una conferencia 10 años después de Bucarest, y México ofreció la sede, y tal vez Naciones Unidas pensó que el caso de México era uno de mucho interés para el resto del mundo por la forma en que se instrumentaron las políticas de población a partir del año de 1974, o bien que el contacto con la sobrepoblada zona metropolitana de la Ciudad de México haría reflexionar a las delegaciones todavía renuentes a adoptar políticas de población.

La estrategia en esta conferencia, hasta donde yo la percibí, consistió en no reabrir el debate de Bucarest, el de una política unilateral demográfica *versus* una política de desarrollo, sino más bien reafirmar la idea de la interrelación; en otras palabras, continuar dando validez al Plan de Acción Mundial que se elaboró y se aprobó en Bucarest.<sup>7</sup> Esta estrategia, por los documentos que he visto, me parece que también tendía a acentuar algunos puntos ya incluidos en el Plan de Acción Mundial, pero que quizá necesitaban mayor concreción, a saber:

Primero, la formulación y aplicación de políticas de población en el sentido integral amplio que se definió en ese documento.

Segundo, mayor atención, por la constante violación que ocurre en esta materia, a los derechos humanos, lo cual tiene conexión con algunos programas de planificación familiar en que evidentemente se dio muy poca consideración al derecho de decisión de la familia o se usaron incentivos o métodos de inducción para aceptar la planificación familiar que eran violatorios de derechos o de la dignidad humana (casos de India y la República Popular China).

Tercero, el énfasis mucho mayor en los temas relativos a la condición de la mujer.

Cuarto, el tener en cuenta distintas modalidades de la planificación familiar. Se hablaba hace 10 años de planificación familiar como si fuera la misma cosa en cualquier parte del mundo, en cualquier país, en cualquier región de un país. El Fondo de Población de Naciones Unidas y otros organismos han tenido ya en cuenta la enorme diversidad de modalidades que se requieren, entendida la planificación familiar no como simple uso de anticonceptivos, sino como la conciencia, a nivel de la familia y de los individuos, de lo que deben ser la dinámica y el ciclo de vida de la familia. Esta diversidad de modali-

<sup>7</sup> Véase mi “Desandanzas poblacionales —de Bucarest a Tlatelolco”, *Vuelta*, núm. 98, enero de 1985, pp. 22-24.

dades de planificación familiar se empezó a observar en los últimos años, y posiblemente haya salido reforzada de esta Conferencia de México.

Quinto, más atención a los impactos ecológicos (que ya he mencionado).

Sexto, mucha más preocupación por la migración internacional y también por la migración interna y su consecuencia poderosa que es la alta concentración urbana.

Había también algunos problemas especiales que iban a surgir en esta Conferencia de México. Por ejemplo, el del aborto. El tema del aborto ha sido muy debatido; en muchos países europeos, aun los de fuerte tradición católica, el aborto se ha despenalizado o legalizado. En Estados Unidos se siguió al principio una política muy liberal y últimamente se ha ido restringiendo. Se producen cambios en la política respecto al aborto que reflejan a su vez cambios en las condiciones culturales y sociales de los países. Era éste un tema que venía discutiéndose, pero que no afloró muy abiertamente en la Conferencia de México, aunque se aprobaron recomendaciones sobre al asunto. Se trató en forma muy específica, y sobre todo se puso más énfasis en que el aborto despenalizado o legalizado no debe ser un medio de planificación familiar, sino un remedio a una situación social y familiar ante una demanda específica que se manifiesta, y que, cuando no está legalizado el aborto, se convierte casi siempre en aborto clandestino que pone en peligro la vida de la mujer. La planificación familiar es otra cosa, es lo básico, y el aborto no es parte de la planificación familiar.

Como tema especial, estuvo presente el problema de África, que obviamente no se iba a poder discutir específicamente en la Conferencia de México, porque se tratarían problemas de orden muy general; mas la preocupación por la futura explosión demográfica de África sí estaba en el ambiente: poco después del año 2000, si no se presentan cambios importantes y aun suponiendo algunos descensos de la fecundidad, la población de África excederá de 1 000 millones de habitantes, mientras que América Latina, que antes se consideraba como el área de explosión demográfica, va a tener bastante menos de 600 millones en esa fecha. Esto es motivo de preocupación en función de los recursos con que cuenta África, sus posibilidades de alimentación propia, la salud de sus habitantes, y sobre todo, en general, la organización de esas sociedades para dar un mínimo nivel de vida adecuado a sus habitantes.

Otro tema especial que no se iba a discutir en México, pero que estaba ya en el ambiente, es el problema de lo que llamo aquí sintéticamente "la fecundidad musulmana". Es decir, los países islámicos casi no han hecho nada en materia de planificación familiar. Las tasas de incremento demográfico se sostienen o casi no han bajado, y en las poblaciones islámicas minoritarias de muchos países se advierte claramente que su fecundidad específica sigue siendo muy

alta y que va a afectar, en consecuencia, la composición interna de las poblaciones. Casi no ha sido aplicada en estas poblaciones la planificación familiar.

Otro punto muy específico que debe mencionarse es el de la posición endurecida de la Santa Sede, posición ideológica muy dura, más rígida que en Bucarest, en contra de la anticoncepción y en consecuencia en contra de la planificación familiar con uso de anticonceptivos que la investigación médica ha hecho viables. Esta posición se ha repetido en todas partes y puede haber influido en la opinión pública en muchas zonas del mundo.

Otra posición ideológica endurecida, y curiosamente en un sentido inesperado, es la de la Casa Blanca de Estados Unidos, que no sólo se opuso en forma muy clara al aborto que ya se había liberalizado en ese país, sino que adoptó una posición frente a los programas de planificación familiar y a los organismos de las Naciones Unidas según la cual se amenazaba con no seguir dando apoyo a esos programas si entre ellos figurara algún subprograma relativo a la legalización, liberalización o despenalización del aborto. Esta posición cambió un poco hacia el final, poco antes de la conferencia, pero parece estar claramente definida (y después de la conferencia se ha puesto en práctica, condicionando a ella los subsidios a los organismos no gubernamentales y las aportaciones bilaterales y multilaterales).

Un tema que venía creando problemas, pero más bien de orden político, aunque con consecuencias sociales y humanas terribles, es el del desplazamiento de habitantes de los territorios ocupados, especialmente en el Cercano Oriente, o sea la situación en que quedan los habitantes de territorios ocupados durante los conflictos bélicos y que siguen ocupados, en la opinión de los países árabes, en forma ilegal. Éste fue uno de los asuntos delicados que se trataron en la Conferencia de México, pero que al final afectó unas cuantas frases o palabras de redacción de una recomendación, pues su foro sería más bien la Asamblea General de Naciones Unidas.

Otro tema que tampoco se iba a tratar en forma generalizada, pero que llama la atención, es el de las consecuencias del envejecimiento de la población en los países del Norte por la mucha mayor población de personas de más de 65 años y las consecuencias que ello tiene en la vida familiar, en las distintas estructuras familiares y en los servicios de seguridad social.

Finalmente, para la Conferencia de México se presentaba de nuevo, pero creo que se soslayó bastante en las discusiones, la visión del futuro a la que ya he hecho mención; las proyecciones a futuro más allá del año 2000, las nuevas estructuras entre regiones y entre continentes, el problema masivo que va a significar a futuro el subempleo en los países del Tercer Mundo, mientras no se logren organizar las economías en forma que permita absorber la creciente fuerza de trabajo de esos países que generalmente sigue creciendo a una tasa superior a la del incremento demográfico. En 20, 30 o 40 años la fuerza de

trabajo será en muchas sociedades el doble de lo que es actualmente. Cuesta un gran esfuerzo tratar de imaginar y estudiar todos los complejos aspectos que significa eso, con los cambios internos y estructurales que se requieren.

La Conferencia de México puede resumirse como un intento de acentuar un nuevo “dogma pragmático” —si se puede usar esa expresión contradictoria— de interrelación de los temas demográficos con los de desarrollo, así como de encauzar las políticas nacionales de población integradas en esas estrategias, o en los planes de los países que los tengan, y de reforzar el apoyo internacional del sistema de las Naciones Unidas a los países que lo soliciten para llevar a cabo sus planes y sus programas nacionales.

Secundariamente, la conferencia ha creado más conciencia a nivel internacional sobre esta problemática, y eso se ha logrado, en gran parte, porque no hubo enfrentamientos importantes respecto al tema central de la conferencia. Se avanzó hacia este nuevo pragmatismo que yo menciono, aunque claro que hubo algunas posiciones ideológicas de ciertos países y de ciertos grupos.

### III

Por último, cabe analizar brevemente la “Declaración de México”. Como es un documento breve, se puede leer con facilidad.<sup>8</sup> Varios párrafos iniciales se refieren a generalidades. En el párrafo 6 se da, sin embargo, una visión un tanto pesimista, la cual encuentro algo contradictoria con mucho de lo que se dijo en la conferencia y que está en el resto de la propia Declaración. Cito apenas dos oraciones del párrafo 6, que dicen: “Desde la Conferencia de Bucarest la tasa de crecimiento de la población mundial ha disminuido del 2.03 al 1.67 por ciento anual”, y a continuación: “En el próximo decenio la tasa de crecimiento se reducirá más lentamente”. Es decir, se está dando por supuesto que va a ser cada día más difícil hacer bajar la fecundidad en el mundo o en determinadas regiones; estamos desde luego ante todas estas contradicciones por lo de África, por lo de los países islámicos, por lo de algunos países latinoamericanos, frente a las bajas fuertes que ya han ocurrido en la República Popular China y en otros países de Asia. Tal vez se piense aquí —no está dicho— que China siga haciendo bajar su natalidad como lo ha hecho en los últimos 10 años, pero que será un esfuerzo mucho más complicado. No obstante, se da la impresión de que estamos ante esa problemática global irremediable de que el mundo va a llegar a tener 6 100 millones de habitantes a fin de siglo y que, como dice el documento, “la tasa de crecimiento se reducirá más lentamente”.

<sup>8</sup> Véase el documento citado en la nota 2.

Esto aparece también en el párrafo 7, que alude al tamaño de la familia en los países en desarrollo: “Ello es causa de preocupación, ya que las presiones sociales y demográficas pueden contribuir a que se mantenga la amplia disparidad en cuanto a bienestar y calidad de vida que existe entre los países en desarrollo y los países desarrollados”. Insisto en que ésta es una visión algo pesimista del futuro de la humanidad.

Y esto resurge en el párrafo 22, el penúltimo, donde dice refiriéndose a Bucarest: “En la Conferencia de Bucarest se dio a conocer al mundo la gravedad y la magnitud de los problemas demográficos y su estrecha relación recíproca con el desarrollo económico y social”. En estos párrafos las siguientes palabras empleadas tienen significado: *preocupación, presiones sociales, gravedad, magnitud*, etcétera.

A partir de allí, la Declaración toma una serie de temas del Plan de Acción Mundial de 1974 y de las Recomendaciones de la reciente conferencia. Primero, en el párrafo 8, subraya la necesidad de integrar la política de población con la planeación del desarrollo. Eso está dicho clarísimamente, y está dicho no obstante la posición que traía uno de los países importantes del Norte, Estados Unidos, en el sentido de que la libre empresa y el libre desempeño de las fuerzas del mercado son la forma correcta de abordar los problemas del desarrollo. Aquí se dice “planificación del desarrollo”, y se afirma que se debe dar “prioridad a los programas de acción que integren todos los factores básicos de población y desarrollo”.

Inmediatamente se pasa al viejo tema de Bucarest —ahora reforzado—, o sea la conveniencia de la planificación familiar para los países que deciden que ése es un problema que deben abordar (puesto que se respeta la soberanía); pero se expresa que “los programas de planificación de la familia han logrado reducir la fecundidad con costo relativamente bajo”, y se añade que “los países que consideren que su tasa de crecimiento demográfico obstaculiza sus planes nacionales de desarrollo deben adoptar programas y políticas apropiados en materia de población”. Esto se había dicho ya en Bucarest; es una simple reiteración.

Al mismo tiempo se hace énfasis en la necesidad de seguir haciendo bajar la mortalidad, en especial la infantil, y esto se afirma precisamente en el párrafo 9 y de nuevo en el párrafo 15, en donde se menciona la posibilidad de lograr “una revolución en la supervivencia infantil”, es decir, mediante cambios en los sistemas de salud materno infantil, la lactancia materna, nutrición adecuada para los niños, el agua no contaminada, terapias de rehidratación oral y el espaciamiento de los nacimientos.

Se subraya en el párrafo 10 la necesidad de orientar la planificación familiar hacia las comunidades, las familias y las personas. Se hace énfasis precisamente en la participación de individuos, familias y comunidades. Es decir, la

planificación familiar no debe ser una imposición, sino que deberá ser —yo le llamo— un cambio cultural-social con participación de los interesados. Se acentúa también la conveniencia de crear mayor conciencia social acerca de los problemas demográficos.

En seguida, en el párrafo 11, se expresa sintéticamente lo que aparece en las Recomendaciones sobre integración de la mujer al desarrollo, y no creo necesario hacer ninguna explicación adicional, porque están bien formuladas las Recomendaciones y es un capítulo especial de las mismas.

En los párrafos 12 y 13 se vuelve a hablar de la necesidad del acceso a la planificación familiar y a sistemas eficaces de la misma. Se dice que esto se justifica para evitar una elevada fecundidad no deseada, y que éste es un derecho fundamental. Como se sabe, esto aparece ya en la legislación de muchos países; incluso en México el artículo 4° constitucional establece el derecho de la persona (y en consecuencia de la pareja) a decidir libremente el número y el espaciamiento de sus hijos. Es un derecho fundamental. Sin embargo, lo interesante es una frase en el párrafo 13 donde se hace ver que ésta es una cuestión no sólo familiar —cito— sino de “obligaciones hacia la comunidad”. Creo que esto aparece más concretamente que en los documentos de Bucarest. Es decir, es una responsabilidad comunitaria el pensar en la fecundidad y en la significación social de la elevada fecundidad no deseada.

También se hace alusión en los párrafos 13 y 14 a la necesidad de mejorar los métodos de planificación familiar, de promover las investigaciones necesarias y de hacer seguros y eficaces esos métodos.

A continuación, el documento pasa a tratar algunos de los aspectos demográficos globales y regionales con vistas al año 2000 y a los cambios de estructuras que puedan esperarse o puedan considerarse necesarios. En el párrafo 13 se hace referencia explícita al número de mujeres que estarán en edad de procrear en el año 2000: 1 600 millones de mujeres, de las cuales 1 300 millones estarán habitando países en vía de desarrollo.

En el párrafo 16 hay una referencia al problema de la población joven, es decir, a las tasas de incremento, al cambio en la base de la pirámide de edades y en los números reales de población joven, y se hace referencia explícita a la necesidad de “programas especiales para responder a sus necesidades y aspiraciones, incluido el empleo productivo”.<sup>9</sup> En el mismo párrafo, paradójicamente, se habla del envejecimiento de la población de los países que están experimentan-

<sup>9</sup> La frase “incluido el empleo productivo” fue incorporada a última hora a instancia de un delegado mexicano, pues la palabra “empleo” —añadiríamos, el concepto mismo— no había aparecido en ninguna de las versiones anteriores.

do ese proceso, que es un problema completamente distinto y que suscita una serie de programas especiales de otro orden para hacerle frente. Pero en fin, hay esa visión de futuro respecto al rejuvenecimiento de poblaciones de los países del Tercer Mundo y su impacto en las necesidades de empleo y otras, y al envejecimiento de los países maduros del Norte.

En el párrafo 17 se hace referencia concreta a la población urbana de fines de siglo. Se estima que habrá 3 000 millones de personas, o sea 48% de la población mundial, “viviendo en ciudades, con frecuencia en ciudades muy grandes”. Se menciona la necesidad de estrategias de desarrollo urbano y rural integrado como parte fundamental de las políticas demográficas. Sin embargo, las Recomendaciones sólo contienen un párrafo, el número 43, en el que se menciona el desarrollo rural.<sup>10</sup> Debe recordarse que en el Plan de Acción Mundial de Bucarest casi no figuraba ninguna referencia al desarrollo rural como elemento importante para una política demográfica o para hacer frente a estas tendencias agobiantes de urbanización que se están previendo ya.

En seguida, el párrafo 18 hace alusión a los movimientos migratorios internacionales y subraya la necesidad de salvaguardar los derechos individuales y sociales que se pisotean frecuentemente en estos movimientos, sean voluntarios o involuntarios. Se insiste en que “se requiere la cooperación de los países de origen y destino y la ayuda de las organizaciones internacionales” para resolver estos problemas de la violación de los derechos fundamentales de las personas que participan en los movimientos migratorios. Creo que es una frase un poco ambigua, pero supongo que es una referencia a la necesidad de arreglos bilaterales y no necesariamente convenios internacionales o multilaterales.

En el párrafo 19 existe la expresión de un “compromiso político” de los países firmantes o aceptantes de la Declaración para formular programas demográficos y asignar los recursos necesarios para la ejecución de esos programas. Dice así: “El compromiso político de los jefes de Estado y de otros dirigentes y la voluntad de los gobiernos para tomar la iniciativa en la formulación de programas demográficos y asignar los recursos necesarios son decisivos para la ulterior ejecución del Plan de Acción Mundial”. La palabra “ulterior” es un poco engañosa porque a nosotros, de habla española, nos da idea de algo que se va a hacer quién sabe cuándo, pero en inglés se escribe *further development*, y los traductores de Naciones Unidas han inventado que *further* es “ulterior”. Lo que el texto quiere decir es: continuación de los esfuerzos, más que dejar para un plazo ulterior.

También se habla en el párrafo 19 de “asegurar la coordinación de la asistencia internacional en el plano nacional”. Es decir, en los países que reciban

<sup>10</sup> Véase el documento citado en la nota 1.

diversas cooperaciones, que se coordinen adecuadamente en lo interno, porque a veces resultan un poco contradictorias o competitivas entre sí.

El párrafo 20 expresa la necesidad de la cooperación internacional, que era uno de los objetivos principales de la conferencia, y la necesidad de —cito— “aumentar los recursos para las actividades en materia de población”, o sea aumentar las aportaciones al Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población, que ha jugado un papel muy destacado en todos los programas internacionales. Pero esto no excluye, naturalmente, otras formas de prestar cooperación internacional —por ejemplo, de gobierno a gobierno— en materia de población. En todo caso, el párrafo reafirma que “el sistema de las Naciones Unidas debe seguir cumpliendo sus responsabilidades vitales”. (Así lo esperamos todos).

Por último, el párrafo 21 es una referencia a las organizaciones no gubernamentales, a las que se les reconoce que desempeñan una función importante en la ejecución del Plan Mundial de Bucarest, y seguramente en la aplicación de las Recomendaciones aprobadas en México, que merecen el estímulo y el apoyo de los gobiernos y las organizaciones internacionales. Se exhorta a “los parlamentarios, a los dirigentes de las comunidades, a los científicos y a los comunicadores y a otras personas en posiciones influyentes, a que ayuden en todos los aspectos de los trabajos relacionados con población y desarrollo”.

Deben señalarse también omisiones, y quisiera enumerar algunas. Por ejemplo, esta Declaración atribuye poca importancia a las causas del incremento poblacional rápido, especialmente al problema de la alta fecundidad, que son causas todavía culturales, de falta de cambio social, de poca organización para cumplir programas, deficiencias de los programas de salud, etc. Quizá no se podía entrar mucho en esto, pero se puede reafirmar por el lado positivo, y está en las Recomendaciones.

La Declaración no contiene ninguna referencia a diferenciaciones regionales o a casos regionales, que por supuesto no se podían mencionar.

La palabra “empleo”, como mencioné antes, aparece una sola vez en todo el documento, aunque se lee “desempleo” en el párrafo 9 —y cito esto no porque sí deba aparecer una o más veces la palabra “empleo”, sino porque considero que en una visión de futuro y sobre todo en los países en vía de desarrollo, en un diagnóstico de lo que pueda ser el desarrollo futuro, el problema del empleo será absolutamente central y se le está tratando como parte esencial de todos los programas de desarrollo del mundo, pues el objetivo es precisamente dar empleo, dar ingresos para hacer posible una vida mejor.

Contra lo que podía haberse esperado, no hay mucha mención en el documento de los problemas de cooperación económica y financiera internacional para el desarrollo, como sí lo hubo en Bucarest, y como podía haberse esperado

en México, debido a la crisis internacional. Sin embargo, se encuentran algunas alusiones en el preámbulo de las Recomendaciones.

Aparecen sólo dos usos de la expresión “calidad de vida” en la Declaración —párrafos 5 y 7—, pese a que todas las discusiones de los últimos cinco u ocho años han puesto creciente énfasis en “calidad de vida” como elemento esencial de lo que debe ser el objetivo de una política de desarrollo y de una política demográfica.

Desde luego, no se encontrará en la Declaración la palabra “aborto”; la controversia sobre el aborto no se llevó a la Declaración, pero sí aparece en la recomendación 18, que provocó aguda discusión entre delegados de distintos países según su posición, inclusive los de Estados Unidos, la Santa Sede, Suecia y otros.

Quedó fuera también de la Declaración algo que se evitó esencialmente en el preámbulo de las Recomendaciones, pero que se trasluce en una de ellas: la posición de la Casa Blanca, de la filosofía “reagapópica” (del inglés, que aquí invento, *Reagapopics*, correspondiente al *Reaganomics*), según la cual con sólo dejar todo al libre ejercicio de las fuerzas del mercado y a la libre empresa se logran resultados que alivian el problema demográfico. En consecuencia, no se necesita planificación del desarrollo ni ninguna otra cosa que se le parezca. Pero se evitó eso en la Declaración, porque era la posición de un solo país aunque tampoco se ahonda mucho en el tema “desarrollo *versus* población”.

No se incluye una sola palabra sobre fomento de la investigación en ciencias sociales, que nos preocupa a los que estamos en ese campo. Con relación a temas de población y desarrollo, hay una brevísima referencia en una de las recomendaciones de las 88 aprobadas, como hubo breve referencia en el Plan de Acción Mundial. Los que nos interesamos en ese tema debemos seguir insistiendo en que ascienda en importancia en declaraciones futuras.

Como conclusión, me parece que la Declaración de México es un documento que todos los países pueden aceptar, y éste era tal vez el objetivo del mismo. Para los que aún no ejecutan políticas demográficas o de población integradas adecuadamente a sus políticas de desarrollo, es una guía, pero una guía blanda, y sólo los países que tengan conciencia de su problema de población frente a sus problemas de desarrollo o con relación a éstos, y deseen implementar una política integrada, encontrarán la guía adecuada en este documento. Cada país tendrá que profundizar en los temas planteados, interpretar la Declaración según sus necesidades y definir sus propias acciones coordinadas.

## DESPUÉS DE EL CAIRO

### ALGUNAS LECCIONES PARA LA POLÍTICA MEXICANA DE POBLACIÓN

Para evaluar la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo llevada a cabo en septiembre pasado en la ciudad de El Cairo, es preciso referirse brevemente a algunos antecedentes.

En 1965, la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, afiliada al Consejo Internacional de Ciencias Sociales de la UNESCO, y la División de Población de las Naciones Unidas, llevaron a cabo en Belgrado, por primera vez, un examen a fondo de la problemática poblacional, que hasta entonces no aparecía como un asunto de máxima prioridad a nivel global. En esa conferencia participaron, por cierto, demógrafos y algunos economistas y sociólogos de América Latina, entre ellos cuatro mexicanos.

Con la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano llevada a cabo en Estocolmo en 1972, se inició una serie de grandes reuniones intergubernamentales, promovidas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre temas de alcance global relacionados con el desarrollo económico y social. En materia de población se convocó la primera en Bucarest en 1974 y correspondió a México en 1984 la segunda, siendo la tercera la de El Cairo.

En 1974 se produjo una aparente oposición entre la idea de algunos países industrializados de que la planeación familiar, aparte de sus beneficios médicos y sociales, favorecería el desarrollo, frente a la sostenida por los países en vía de desarrollo de que, por el contrario, el desarrollo, en un sentido amplio, sería la condición necesaria para el éxito de la política de población. Había ya entonces experiencias que abonaban ambas vertientes de la problemática, y las recomendaciones del Plan de Acción Mundial aprobado en Bucarest dejaban a los países tomar la opción que les conviniera, incluso sobre planeación familiar.

En realidad, numerosos países en vía de desarrollo habían ya definido previamente su política de población, entre ellos México, donde se había puesto en marcha el programa poblacional basado en la Ley de Población de 1973. La política mexicana de población reconoció el derecho del individuo a decidir libremente el número y el espaciamiento de sus hijos (artículo 4° constitucio-

nal) y a recibir la información y los servicios que para ello pudiera necesitar. Por su parte, el sector público se comprometió a proveer esa información y los servicios pertinentes, y a cooperar con el sector privado, que, como en otros países de América Latina, había tomado la delantera para atender la demanda de planeación familiar con apoyo en métodos modernos de contracepción. El Consejo Nacional de Población quedó encargado a partir de 1974 de coordinar la política de población teniendo en cuenta, además de los servicios de planeación familiar, los aspectos de salud, de educación y adiestramiento, de comunicación social y de investigación médica y social, así como las causas y efectos de la migración interna y del crecimiento urbano.

En el momento de la segunda Conferencia de Población de las Naciones Unidas, en 1984, se habían empezado a consolidar en México varios de los programas iniciados casi 10 años antes. Recuérdese que se partió casi desde cero; no fue fácil la tarea de crear conciencia entre el sector médico y de asistencia social, y aun entre el sector político y el de la comunicación, acerca de la conveniencia de responder con eficacia a una demanda social —la de limitar y espaciar el número de hijos—, y de contribuir asimismo, por esa vía entre otras, a lograr un equilibrio más adecuado entre la tasa de crecimiento demográfico y el ritmo de desarrollo económico y social del país.

En lo primero, los resultados están a la vista: el incremento poblacional de México se ha reducido en unos 20 años de 3.5% anual a un poco menos de 2%, o sea en más de 40%. Ello no quiere decir que la población no haya seguido aumentando, pero lo ha hecho a menor tasa, dando más tiempo y espacio para mejorar las condiciones económicas y sociales, pues en lugar de duplicarse el número de habitantes en escasos 20 años, se ha elevado en este lapso en 56%, de 60 a 93 millones; y en vez de 130 millones en el año 2000, México contará, siempre y cuando siga descendiendo la fecundidad, con unos 106 millones, mientras que la cifra de 130 millones se registrará hacia el año 2025, o tal vez aun más tarde.

El que entre 1974 y 1994 no se hayan cumplido con la amplitud deseada las esperanzas de mejoramiento económico y social de las mayorías es otro asunto, que no se va a tratar en esta ocasión pero que demuestra, por un parte, la complejidad de la relación población/ desarrollo que antes se consideraba ingenuamente como algo sencillo y, por otra, la dificultad de llevar a la práctica políticas integrales de desarrollo en que las variables demográficas y el recurso humano deben asumir el lugar que les corresponde. Las variables demográficas se mueven con lentitud, ya que intervienen muchos factores sociales, culturales y otros.

Son éstos los temas que en los últimos años, a la luz de los muchos informes sobre la economía y la sociedad globales llevados a cabo por el sistema

de las Naciones Unidas y múltiples otros organismos y comisiones internacionales, y como consecuencia de acontecimientos previstos de gran porte, han hecho que la consideración internacional de la perspectiva demográfica haya evolucionado. De una aparente y simple respuesta a una demanda social se ha ido pasando a una promoción de soluciones que se refieren a elementos causales y condicionantes de carácter estructural, que a su vez pueden garantizar el éxito y aun el sentido mismo de la problemática poblacional en términos de salud integral de la familia, educación, información, previsión social, calidad de vida y protección de los recursos naturales.

El concepto de desarrollo sustentable, consagrado en la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992, se refiere no sólo a la protección ambiental y la conservación de los recursos sino a las estrategias de desarrollo, entre ellas las demográficas, necesarias para hacer viable la vida humana futura en nuestro planeta. A la Conferencia de El Cairo de 1994 se le asignó la tarea de encuadrar las políticas poblacionales futuras en un mundo de desarrollo sustentable y de hacer las recomendaciones que los gobiernos, las comunidades científicas y las sociedades civiles estimaran convenientes. Así, en El Cairo se abordaron como nunca antes los aspectos educativos, de la salud, del *status* y el papel de la mujer en la sociedad, de los derechos humanos y de la calidad de vida, que inciden en las variables demográficas y son afectadas por éstas. A nivel global, trascendió claramente, además, que la población futura del planeta afectará en forma creciente el medio ambiente y que el deterioro ya marcado de éste revertirá sus efectos, a través de la salud, la pérdida de biodiversidad, el hacinamiento urbano, y aun de posibles trastornos climáticos globales y regionales, en el monto y la calidad de esa población.

Las cifras previsibles son impresionantes. Según los estudios de las Naciones Unidas, para 1998 se prevén 6 000 millones de habitantes y para el año 2015 entre 7 200 y 7 900, con probabilidad de que en el año 2050 el total alcance entre 8 000 y 12 500 millones, según supuestos alternativos sobre la evolución de la fecundidad. De los 92 millones en que se incrementa anualmente la población mundial, sólo 6 millones corresponden a los países de mayor nivel de desarrollo, mientras los 86 millones restantes (93%) se ubicarán en las naciones en vía de desarrollo, los que están en mayor desventaja para alcanzar una situación de desarrollo sustentable y población virtualmente estacionaria.

Un tema conexo, ya que las fronteras sociales y económicas se han ido borrando, es que puede preverse, tan sólo por razón del número global de habitantes, cuya tasa de incremento es mucho mayor en los países en desarrollo, que se producirán mayores y más variadas migraciones internacionales en el futuro,

en función de los desniveles socioeconómicos y los conflictos regionales e internos.

Sin embargo, por más que se tenga conciencia de las dimensiones globales de la población futura y de lo que pueda significar —perspectiva que afecta de hecho a todas las regiones del mundo—, cada país deberá evaluar sus propias tendencias poblacionales, no sólo en cuanto al número, sino a la estructura por edades, la esperanza de vida y las condiciones de salud y materiales, así como de empleo productivo, en que pueden desenvolverse los habitantes. La conferencia de El Cairo, como las anteriores de Bucarest y de México, no determina lo que cada país específico deberá hacer, ni qué medidas concretas debieran implantarse, o qué relación deberán guardar con los otros elementos del desarrollo. Lo que se logre dependerá de la voluntad soberana de cada país, de la política general que su gobierno formule y adopte, de la conformación y tendencias de su estructura social y cultural, de la participación ciudadana y, en los casos en que sea requerida, de la cooperación internacional. En este sentido el Programa de Acción aprobado en El Cairo, que se refiere a diferentes esferas y competencias, da pautas que han sido objeto de consenso internacional en la medida en que éste represente el grado mínimo de preocupación y seguridad en objetivos, en proyección al futuro, que ha sido posible lograr entre más de 180 países, tras un largo periodo de preparación y de consulta.

En las consultas han participado con intensidad y frecuencia cada vez mayores las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales. Lo reflejan sin duda los resultados de las conferencias internacionales, entre ellas las de Río de Janeiro y El Cairo. Es una tendencia saludable, que habrá que consolidar y en la que las ONG de los países no industrializados deberán hacer valer sus puntos de vista más eficazmente, ya que las ONG dominadas por personas del mundo de alta industrialización no siempre tienen una comprensión adecuada de los problemas y perspectivas de los países en desarrollo. Esto ya se vio en las discusiones sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Los temas referentes al desarrollo en su dimensión global, al comercio, el medio ambiente, la migración internacional y las implicaciones socioeconómicas del crecimiento poblacional desbordado de algunos países, tanto en América Latina como en África y Asia, son asuntos que en el fondo afectan no solamente intereses sino visiones del porvenir de la humanidad. No son materia que pueda dejarse solamente en manos de los gobiernos, por más representativos que algunos se consideren.

Las lecciones para México de la Conferencia de Población y Desarrollo de El Cairo son numerosas y variadas, pero pueden, a mi juicio, resumirse brevemente como sigue:

1. La primera es que la política de población tiene que ver con todo lo demás y en particular con la perspectiva de inserción de México en la sociedad global. El incremento de la población en los próximos 25 a 30 años, no sólo en México sino en otras partes y en la dimensión global, acompañará los esfuerzos de la sociedad mexicana para dar a cada uno de sus habitantes un mayor nivel y mejor calidad de vida. Será necesario evaluar los avances o retrocesos en política poblacional en relación con los avances o retrocesos en otras áreas.

2. Segundo, si se definen con mayor precisión los objetivos de la política mexicana de población, no sólo en números sino en aspectos de calidad y distribución geográfica, y otros más, será preciso que los programas que afecten las distintas variables demográficas, sociales y ambientales sean mucho más congruentes entre sí, tanto en lo que respecta a servicios de planeación familiar como a los de salud y educación de la familia y de las comunidades tanto rurales como urbanas, comprendidos los programas de valimiento del *status* de la mujer. Ello requerirá mejor administración, mayor y más eficaz asignación de recursos, formación de cuadros, información adecuada, participación de las ONG y constante evaluación. La planeación familiar será pieza esencial y necesaria del conjunto de programas que se promuevan y de medidas que se adopten, pero no condición suficiente. Se necesitará el concurso de programas de salud familiar, educación, afirmación del *status* de la mujer, comunicación y otros.

3. La evaluación constante deberá hacerse en conjunción con los organismos e instituciones de la sociedad civil, comprendidas las llamadas ONG, los de las comunidades educativa y académica, de la investigación científica, de la comunicación, así como de los sectores comunitarios y los representativos de la fuerza de trabajo y de las empresas productivas de todo género. En la evaluación deberán intervenir criterios de largo plazo, además de los más inmediatos que suelen tratarse en los programas y proyectos específicos.



# POBLACIÓN, EMPLEO Y RECURSOS HUMANOS



## PROBLEMAS RELATIVOS A LA PREVISIÓN DE LAS NECESIDADES DE MANO DE OBRA EN AMÉRICA LATINA\*

I. En los últimos años se viene prestando creciente atención en América Latina a diversos problemas que afectan la capacidad productiva futura de la región. El énfasis inicial —por ejemplo, en los estudios de la Comisión Económica para América Latina— puesto en las tendencias, la estructura y las perspectivas de la demanda fue de gran utilidad para empezar a adoptar grandes lineamientos de política económica, en particular para derivar del lento crecimiento previsible de la demanda externa (y más precisamente del de la capacidad de pago generada por las exportaciones) algunas conclusiones de carácter fundamental sobre el papel que debe desempeñar una demanda interna autónoma como motor del desarrollo económico, a través del gasto público, la industrialización y el mejoramiento de la distribución del ingreso. Aceptada gradualmente en América Latina una nueva “estrategia de la demanda”, se empezaron a encaminar los esfuerzos de los investigadores a descubrir y valorar los factores favorables o desfavorables al cambio en la estructura de la producción. Esto condujo a iniciar una serie de estudios, en los propios países lo mismo que en los diversos organismos internacionales, en materia de evolución demográfica, evaluación de recursos naturales, estructura e instituciones agrarias, estado de la técnica y capacidad para absorber nueva tecnología, estructura educativa, naturaleza y utilidad de la infraestructura económica existente, calidad y productividad del capital industrial, nivel de capacitación de la mano de obra en general y de los cuadros técnicos medios y superiores en especial, administración pública y reformas institucionales necesarias para acelerar el desarrollo, etc. Dentro de este conjunto, la formación del hombre, no sólo en el aspecto cultural general sino como elemento clave en la producción, tiene importancia primordial. De allí que en la actualidad sea necesario relacionar las aspiraciones económicas de América Latina con la acción educativa y de otra índole ten-

\* Trabajo presentado en el Seminario sobre Previsiones a Largo Plazo de las Necesidades de Mano de Obra y las Políticas de Educación, auspiciado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París, y el Instituto Nacional de Planificación del Perú, Lima, 22-27 de marzo de 1965. Aquí se publica con sólo ligeras modificaciones y la adición de referencias bibliográficas. *Demografía y Economía*, vol. 1, núm. 2, 1967, pp. 225-234.

dientes a elevar la productividad y a facilitar la adaptación a nuevos y más complejos niveles de tecnología.

El problema hasta cierto punto paralelo a que se han enfrentado diversos países del sur de Europa, comprendidos en el llamado Proyecto Regional del Mediterráneo (PRM) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, ha sido objeto de mucha mayor atención que en América Latina, y se están obteniendo ya algunos resultados tangibles de su estudio.<sup>1</sup> Aunque el atraso de los sistemas educativos y de la formación de mano de obra reviste mayor gravedad en América Latina, el haber diferido en parte su consideración permite al menos derivar algún beneficio de la experiencia europea en cuanto a planteamiento, metodología y, a medida que se adopten programas de acción, política a seguir.

II. Pueden señalarse cuatro diferencias cualitativas de base entre la experiencia europea del PRM y la situación latinoamericana:

a] El incremento demográfico latinoamericano es casi el triple del aumento que acusan los países del PRM (salvo Turquía, en que se asemeja). Según las últimas estimaciones, que toman en cuenta importantes correcciones a los últimos censos, la población de América Latina crecerá hasta 1980, dadas las tendencias actuales, a razón de 2.9% anual; en un grupo de 15 países, incluidos los dos más poblados (Brasil y México), la tasa no será inferior a 3.1%.<sup>2</sup> Tan sólo en México, según nuevas proyecciones, el crecimiento será de 3.6% anual hacia 1970-1975.<sup>3</sup> Junto con la mayor dinámica demográfica latinoamericana, con todas las consecuencias que tiene en la composición por edades de la fuerza de trabajo y en las relaciones de dependencia, el tamaño de las familias, etc., se debe considerar una tasa de migración entre áreas rurales y urbanas mayor que en Europa y, salvo la emigración temporal de trabajadores mexicanos a Estados Unidos (ya muy limitada), la ausencia de alivio por emigración; antes bien, se manifiestan tipos de emigración de ciertos países latinoamericanos cuyo efecto es negativo y casi irreparable, por la salida de técnicos.

b] La estructura productiva de los países del PRM, según se manifiesta en la distribución de la población activa por sectores de actividad, es más avanzada

<sup>1</sup> OECD, París, The Mediterranean Regional Project: Herbert S. Parnes (ed.), *Planning Education for Economic and Social Development*, 1965; y *Country Reports: Greece; Italy; Portugal; Spain; Turkey; Yugoslavia*, informes publicados en 1965.

<sup>2</sup> Véase mi ponencia presentada en el Congreso Mundial de Población, 1965, "El crecimiento demográfico y el desarrollo económico latinoamericano", reproducida en *Demografía y Economía*, vol. 1, núm. 1, 1967.

<sup>3</sup> Raúl Benítez Zenteno y Gustavo Cabrera Acevedo, *Proyecciones de la población de México, 1960-1980*, México, Banco de México, 1966.

que la latinoamericana en general. Sólo en uno de los seis países del PRM se manifiesta una estructura acusadamente agraria: Turquía, donde 75% de la población activa tiene ocupación en la agricultura y sólo 10% en la industria. En el resto, la agricultura absorbe un máximo de 57% de la población activa (Yugoslavia) y un mínimo de 28% (Italia), y la industria un mínimo de 17% en Yugoslavia y un máximo de 32% en España. Las condiciones de Yugoslavia se aproximan en general a las latinoamericanas. Aun en el sur de Italia, la absorción de la población activa en la agricultura (45%) es inferior al promedio latinoamericano. Dada en muchos casos la menor dimensión geográfica de los países del PRM, y las mejores comunicaciones internas, la interacción de los sectores agrícola e industrial es indudablemente mayor en Europa. En América Latina existe una separación más señalada, geográfica y culturalmente, entre la vida rural y la urbana; en Europa no hay tanta disparidad entre ciudades grandes y pequeñas, ni entre éstas y las zonas rurales.

c] Los sistemas educativos de los países del PRM han evolucionado más, en general, que los latinoamericanos. Aun sin contar la obvia tradición cultural y educativa europea, las proporciones de escolaridad de los países del PRM, salvo en parte el caso de Turquía, son indiscutiblemente superiores, respecto a los niveles de educación, a las registradas en la mayor parte de los países latinoamericanos. Son también mayores las proporciones entre educación técnica y educación general. El gasto total en educación, salvo en España, parece ser una proporción más elevada del producto nacional bruto en los países del PRM que en la gran mayoría de los latinoamericanos, donde en muy contados casos excede de 2 por ciento.

d] El proceso de absorción y difusión de la tecnología ha sido en los países del PRM probablemente más generalizado, continuo y directo que en América Latina, en términos generales (salvando casos especiales). Esto, que se relaciona en parte con el sistema educativo y con los medios de comunicación y difusión cultural, tiene también que ver con las formas en que, en América Latina, la tecnología moderna ha llegado, vinculada a las inversiones extranjeras. Con excepción de gran parte de la agricultura, en que ha habido desarrollos tecnológicos autónomos, la tecnología ha sido traída a América Latina por el capital extranjero privado, y sólo en muy pequeña medida se han destinado recursos a la investigación y adaptación tecnológicas con independencia de esa vinculación. Puede afirmarse que en los países del PRM ha habido en su mayoría una iniciativa tecnológica propia que facilita a su vez una industrialización mucho menos dependiente de los problemas de la inversión privada extranjera (en Yugoslavia, por supuesto, con total independencia).

Las anteriores consideraciones son importantes porque tienen consecuencias en el planteamiento del problema en América Latina. No hay duda de que el

incremento demográfico tan rápido y la estructura de edades a que da lugar obligan a considerar con mucha más urgencia que en los países del PRM la reforma de los sistemas educativos y la adopción de medidas para capacitar la mano de obra. Por otro lado, sin embargo, la probable estructura futura de la población económicamente activa en América Latina, al caracterizarse por proporciones mayores ocupadas en la agricultura que en Europa, tal vez imponga al sistema educativo tareas relativamente menos gravosas en la enseñanza media y superior. En cambio, las tasas de incremento anual de la escolaridad tendrán que ser mayores en América Latina, a todos los niveles. El rezago tecnológico requerirá, además, orientar parte importante del flujo escolar superior a las tareas de investigación y no sólo a la actividad productiva directa. Los bajos niveles de escolaridad, y las elevadas tasas de deserción a que la estructura del sistema educativo da origen y a que contribuyen las condiciones económicas de los educandos, significan, también, que la tarea de la preparación de la mano de obra latinoamericana no puede recaer exclusivamente en el sistema educativo sino que tendrá que ser asumida simultáneamente por el sector industrial, comercial y de servicios.

III. El examen de estos problemas adquiere urgencia asimismo por otra serie de consideraciones. América Latina ha adoptado como meta un crecimiento económico del producto por habitante de 2.5% anual, que es un poco superior al registrado en los últimos seis años, cuando la población crecía también menos rápidamente. Cualesquiera que sean los supuestos sobre la inversión necesaria para obtener el aumento deseado del ingreso por habitante, la expansión y el cambio de estructura de la población tenderán a hacer más difícil el logro de las metas de inversión (puesto que la dinámica demográfica favorece el consumo), a la par que se acentuarán el conflicto de prioridad entre inversión directamente productiva e inversión en infraestructura técnica y educativa (inversión social en general). Aun suponiendo que se encuentren criterios para resolver este conflicto y optimizar la inversión en actividades directamente productivas, no existe seguridad alguna de que las tasas de inversión alcanzables, y los incrementos del producto bruto resultantes, sean suficientes para absorber en ocupación adecuadamente remunerada los aumentos de la población en edad de trabajo; es decir, hay dudas respecto a la posibilidad de aumentar la relación entre la fuerza de trabajo y la población total, así como con relación a la de reducir apreciablemente, dentro de la fuerza de trabajo, las proporciones de desocupados y de subocupados. Es de suponer que las tasas de participación en el trabajo de las mujeres en determinados grupos de edades se eleven, y que, a medida que se amplíe el sistema educativo, se reduzcan las de los hombres en edades tempranas; pero ello no garantiza que se reduzca la subocupación, abierta o disfrazada.

La dificultad que existe para relacionar las metas de crecimiento con las proyecciones de la fuerza de trabajo necesita abordarse desde varios puntos de vista. *A priori*, supone la necesidad de adoptar metas de crecimiento económico más ambiciosas. En los países del PRM, junto con las condiciones demográficas menos dramáticas que las latinoamericanas, se han logrado en el periodo 1955-1960 tasas medias anuales de incremento del producto que van desde 4.0% en España hasta 5.9% en Italia y 9.0% en Yugoslavia, y se proyectan en el periodo 1960-1975 tasas de crecimiento de 5.0% al año en Portugal, 7.0% en Grecia y Turquía y 9.4% en Yugoslavia. Es evidente que en estos países la mejoría en promedio (la distribución del ingreso es también menos desigual) del nivel de vida, que se espera se efectuará a una tasa aproximadamente el doble de la hasta ahora prevista en América Latina, influirá decisivamente en el mejoramiento educativo, particularmente en las tasas de escolaridad y en la capacidad del sector público para financiar la educación media y superior. La sola velocidad del cambio económico añade un factor intangible favorable a la posibilidad de adaptar adecuadamente el sistema educativo y llevar a cabo las políticas educativas y de capacitación de la mano de obra sin conflictos de prioridad tan graves como en América Latina. Debe tenerse en cuenta que el crecimiento económico de los países del PRM y su proceso de planeación dependerán probablemente menos de la ayuda financiera externa, y estarán sujetos a menos vicisitudes de comercio exterior que en América Latina.

Hasta ahora, las tasas previsibles de crecimiento económico en América Latina se han derivado, siguiendo en esencia la metodología elaborada por la CEPAL, de la previsión de la demanda externa como factor exógeno, para estimar los incrementos necesarios de la demanda interna, a través de la industrialización y el mejoramiento agropecuario, que garanticen la meta mínima de incremento general del producto. Dicha metodología ha puesto la atención en el cambio de estructura productiva interna necesario (aunque no en los medios para lograrlo) para aumentar la oferta de bienes y, mediante una sustitución más intensa de importaciones, asegurar a la vez el equilibrio de la balanza de pagos. Pero, aparte de quedar imprecisos muchos aspectos relativos al uso de distintas tecnologías y de su efecto en los insumos de capital, los sistemas de proyecciones no se han traducido en metas de absorción de fuerza de trabajo, sean globales o sectoriales. Por supuesto que el problema metodológico es en gran parte una cuestión de falta de información adecuada, y no se desea menospreciar el gran adelanto ya logrado en la técnica de programación; se pretende solamente poner de relieve un aspecto débil de la metodología, que por fuerza tiene consecuencias prácticas muy importantes y que requerirá sin duda que se haga un esfuerzo considerable —en parte tema de la presente conferencia— encaminado a formular la estadística y los métodos de análisis indispensables.

Pero, sea cual fuere el avance que se logre en metodología, puede aventurarse que lo más probable es que se llegue a la conclusión de que las metas de crecimiento actualmente consideradas en América Latina son, desde el punto de vista de la oferta de mano de obra, insuficientes.

No basta, por supuesto, un examen global de este problema. Aparte de que habrá que estudiarlo en cada país según las condiciones y los datos básicos del mismo, debe también tratarse a niveles de desagregación sectorial y subsectorial, así como geográfica (como en Italia). Puede adelantarse, *a priori*, que la intensa migración del ámbito rural al urbano que experimenta América Latina y que, según muchos observadores, obedece no tanto a la demanda de ocupación en la industria y los servicios, como al simple atractivo cultural de la ciudad, combinado con la repulsa que en muchas áreas ejercen las condiciones agrarias, impondrá al proceso de industrialización una tarea más pesada que la que normalmente se supone. El desarrollo industrial tendrá que atender diversos criterios, no todos enteramente compatibles entre sí. Deberá absorber no el incremento de parte de la fuerza de trabajo *en general*, sino muy especialmente el de la fuerza de trabajo urbana, que tiende a ser mucho más rápido. Esto supone un esfuerzo especial, difícil de lograr, para orientar el crecimiento industrial hacia tipos de actividad que —aparte de los criterios de sustitución de importaciones— supongan mayor ocupación por unidad de capital pero al mismo tiempo mayor producción por trabajador ocupado, a fin de contribuir a generalizar los incrementos de la productividad y, en consecuencia, contribuir también a mejorar la distribución del ingreso.

Pero en forma simultánea, debido a la subocupación rural derivada de la baja productividad de gran parte de la agricultura latinoamericana y del hecho de que en casi todos los países la población en el campo continuará aumentando en números absolutos, la industria manufacturera estará llamada a localizarse fuera de las zonas urbanas. En varios países de América Latina se lleva ya a efecto una política de descentralización industrial, y en particular de desconcentración de las ciudades capitales, que, si bien responde a la idea de procurar mayor equilibrio regional y dar ocupación alternativa a la población rural —incluso a la que el progreso mecánico de la agricultura pueda desplazar—, pudiera estar agravando el problema de la absorción de la fuerza de trabajo en donde ésta ya existe en demasía, a niveles de calificación insuficientes, sin posibilidades de obtener educación formal, y con tendencia a aumentar. La descentralización de la industria puede también requerir ampliaciones de infraestructura —por ejemplo, en transportes y energía— que pudieran representar utilidades no óptimas, a la corta, de la capacidad de ahorro del país. Todo esto no quiere decir que la política de descentralización industrial no sea correcta, sino que es posible que la política

de desarrollo industrial en general no haya sido planteada hasta ahora con proyección y dimensiones suficientes ante la gravedad del problema demográfico.

La absorción de mano de obra en los servicios merece, a este respecto, una consideración más cuidadosa que la que ha tenido hasta ahora en América Latina. Se tiende con frecuencia a menospreciar la ocupación en actividades de servicio, en parte por atribuirle, erróneamente, escasa o ninguna significación en la generación del producto nacional, y en parte por suponerse que es en los servicios donde existe el mayor grado de subocupación improductiva. Desde luego conviene distinguir entre “servicios” que son parte integral y necesaria del proceso de producción —como comercialización agrícola, transporte, finanzas, distribución, actividades de gobierno, mantenimiento y reparaciones, etc.— y aquellos que representan formas comercializadas del consumo de los sectores urbanos que antes se realizaban como autoconsumo —alimentación, esparcimiento, turismo, higiene y mejoramiento estético, servicios profesionales, etc.—, que a veces parecen excesivos pero que el mercado demanda. En unos y en otros pueden prevalecer formas de organización ineficientes y escalas de producción demasiado limitadas, que dan origen, sobre todo en la distribución, a que se hable de exceso de intermediarios. Parecería importante distinguir entre el efecto-ocupación del desarrollo de los servicios y la parte distributiva del ingreso que, por virtud de elementos monopólicos naturales o artificiales, se apropian actualmente. Desde el punto de vista de la ocupación, no cabe duda de que la expansión de los servicios, necesariamente ligada al desarrollo industrial y al crecimiento urbano, aliviará la tarea que por lo general se asigna casi exclusivamente a la industria. El verdadero problema es evitar que la ocupación en los servicios sea la que en gran parte caracteriza hoy a muchas grandes ciudades latinoamericanas: los servicios de subsistencia, o sea el empleo de mano de obra no calificada en tareas de muy escasa productividad y mínimo rendimiento monetario.

IV. Lo expresado hasta aquí tiene por objeto hacer resaltar el hecho de que, no obstante los adelantos de los últimos años en materia de métodos de programación y preparación de planes nacionales de desarrollo, existen dudas e incógnitas de orden general respecto a la posibilidad de derivar de las proyecciones económicas hechas en América Latina conclusiones medianamente precisas acerca de la demanda de mano de obra y, sobre la base de ésta, indicaciones suficientes con relación al mejoramiento de los sistemas educativos y a la inversión que deba realizarse en éstos. El método seguido en los países del PRM ha consistido, en esencia, en tomar como punto de partida las proyecciones globales y sectoriales del crecimiento económico en un periodo de 15 años, derivar de ellas metas de producción por persona ocupada (o estimar éstas primero) y, en consecuencia, calcular el volumen de ocupación requerido (atendiendo además a otros crite-

rios, como reducir la desocupación, absorber mayores tasas de participación por grupos de edad y sexo, etc.). El volumen de ocupación, una vez determinado por actividades, permite a su vez, según hipótesis, expresar la necesidad que habrá dentro de 15 años de mano de obra por clase de ocupación, de donde se deriva el nivel y el tipo de educación; es decir, se traduce la demanda de mano de obra, en términos de calidades, en una "orden" al sistema educativo destinada a que éste "produzca" la oferta necesaria para el año-meta. Semejante orden, a la luz de la estructura y situación educativas presentes, deberá expresarse en mayores coeficientes de escolaridad, formación de maestros, ampliación de cupo en las escuelas, edificación, etc., y estos requerimientos físicos se expresan en costos de la educación, para llegar en definitiva al financiamiento de la misma.

Los informes de la OCDE sobre los países del PRM no dejan dudas sobre el carácter aproximado de los cálculos, por más que las conclusiones cualitativas sean bien claras y, por lo demás, razonables. A falta de planes de desarrollo a largo plazo, en los países del PRM se utilizaron proyecciones de corto o mediano plazo extrapoladas o proyecciones de "perspectiva", es decir, hipótesis más o menos razonadas. En algunos casos se contó con proyecciones desagregadas en varios sectores y subsectores; en otros, las proyecciones se limitaron a los tres grandes sectores de actividad primaria, secundaria y terciaria. En cuanto a proyección de la productividad (producto por persona ocupada) se adoptó la tendencia de los 10 años anteriores o se formularon, en dos casos, hipótesis que tuvieron en cuenta diversos factores y comparaciones con otros países. Mediante encuestas y tomando en cuenta informaciones sobre cambio tecnológico, datos de países más avanzados y factores especiales, se proyectaron las necesidades de empleo por clases de ocupación.

Es menos precisa la "traducción" de esta demanda en requerimientos educacionales; es decir, se adoptaron hipótesis razonadas. La dificultad consistió en gran parte en la falta de correspondencia, excepto en Yugoslavia, entre las clasificaciones ocupacionales y los requisitos educativos. El problema de la clasificación ocupacional parece ser de los más graves y la derivación de los requisitos educativos, en consecuencia, el punto más delicado de las proyecciones. A esto se agrega, finalmente, la estimación del costo de la expansión y el mejoramiento del sistema educativo, y su expresión financiera.

Dadas las imprecisiones de estos cálculos (descritas en los documentos presentados por la OCDE), y el temor de que sean aún mayores en cualquier intento de aplicar la metodología al caso de los países latinoamericanos, surgen varias interrogantes. La primera se refiere a si no convendría considerar dos o más metas alternativas. No sería difícil concebir un modelo relativamente sencillo en que, por ejemplo, dada una tasa y estructura de la inversión, se consideraran diferentes crecimientos sectoriales de la producción en función de distintas hipótesis sobre incremento de la

productividad, a fin de derivar, por sectores, cifras alternativas de empleo requerido. Es evidente que podrían introducirse alternativas también en las proporciones entre las clases de ocupación con sólo hacer consideraciones sobre cambios tecnológicos o cambios en la estructura de la demanda en diferentes sectores o subsectores de actividad. Aun cuando todo esto introduciría mayores complicaciones, el valor de las alternativas, sobre todo cuando se proyecta a 15 años de plazo, es que da elementos de juicio que tienen importantes implicaciones para la política a seguir, lo que permitiría una mejor coordinación de la política educativa y de capacitación de mano de obra con otros aspectos de la política de desarrollo.

Una segunda interrogante proviene de lo que parece ser, en los estudios del PRM, un supuesto implícito, o sea el de que las necesidades de mano de obra a 15 años de plazo se traducen en requisitos educativos referidos al sistema formal de educación exclusivamente, es decir, que se da por supuesto que la mano de obra existe y que dentro de 15 años todavía formará parte de la fuerza de trabajo y dispondrá, dado el nivel tecnológico y de organización industrial, de los medios de capacitación en el trabajo que pueda requerir. Tal vez en el caso de la mayor parte de los países latinoamericanos, donde no es tan evidente la posibilidad de capacitación de la mano de obra adulta, habría que ampliar el objeto del estudio para derivar de las necesidades futuras de mano de obra requisitos no sólo en materia educativa sino en cuanto a sistemas de capacitación en la industria (y en la agricultura). También, no existe actualmente en América Latina una correspondencia precisa entre el nivel y el tipo de educación, por una parte, y la clase de ocupación, por otra, por virtud, entre otras cosas, de la rapidez con que se ha generado la demanda de personal técnico en algunas actividades, el exceso de oferta en relación con la demanda en otras y, en general, por el factor de improvisación que en muchos casos prevalece. Esto quiere decir que, en la evaluación de la situación existente, habría que introducir alguna forma de corregir el nivel educativo nominal por algún factor de eficiencia en la ocupación.

En una proyección a 15 años es preciso, por otra parte, con base en la evaluación del sistema educativo actual, introducir la necesidad de cambios en la técnica de la educación, particularmente en los niveles medio y superior, en los cuales se requerirán los mayores incrementos en los coeficientes de escolaridad. Dichas modificaciones en la técnica serán tanto más necesarias cuanto mayor grado de precisión se pretenda en los cálculos del costo de la expansión educativa, ya que en América Latina será inevitable que el financiamiento de la educación recaiga crecientemente en el sector público, y las presiones sobre éste provendrán también de muchos otros sectores de actividad, además de la educación (por ejemplo, de la agricultura), que tal vez no sean tan importantes en algunos países europeos. Con las técnicas educativas actuales, probablemente

se llegaría a la conclusión de que no sería posible satisfacer, conforme al costo previsible, los resultados educativos de la demanda de mano de obra que se lleve a proyectar en América Latina.

V. Para poder llevar a cabo, con las salvedades indicadas, proyecciones de la demanda de mano de obra en América Latina, sería preciso establecer ciertos requisitos mínimos de información que en muchos casos no existe o que no podrá lograrse antes de los próximos censos de población en 1970. Lo primero sería determinar cuál debe ser el año-meta de las proyecciones. Parece conveniente, no obstante las deficiencias de las proyecciones económicas, adoptar como año-meta el de 1980, que será también año de censos y permitirá efectuar una serie de verificaciones y comparaciones, sobre todo si se aprovechan los censos de 1970 para introducir en ellos información y clasificaciones que permitan, a base de muestras de los mismos, obtener datos más precisos. Un periodo de 15 años parece ser esencial, además, desde el punto de vista de la planeación del sistema educativo, en particular si se desea implantar cambios que modifiquen la calidad y no sólo la cantidad del egreso de los educandos.

Será necesario, mientras tanto, preparar elaboraciones especiales a base de los censos de 1960, mediante muestras como las tomadas en España (y recientemente en México),<sup>4</sup> a fin de correlacionar la información sobre la actividad económica y la clase de ocupación, y ésta con el nivel y el tipo de enseñanza, por edades y por sexo. En donde sea posible, dicha información debería elaborarse no sólo en el ámbito nacional sino por regiones, así como por ciudades importantes. Se requerirá adoptar normas de clasificación de ocupaciones que permitan comparaciones entre los países, y, al menos con vistas a 1970 y 1980, será conveniente establecer la correspondencia entre las ocupaciones y el nivel educativo en forma más precisa. La realización de encuestas entre empresas industriales y otras respecto a su estructura ocupacional será, como ya se ha probado en algunos de los países del PRM, de gran valor para juzgar la situación actual, y, si se distinguen niveles tecnológicos de las empresas, para adoptar hipótesis sobre estructura futura.

El estado actual de las proyecciones económicas formuladas en los países latinoamericanos no es muy satisfactorio. La mayor parte de los planes de desarrollo, algunos de los cuales han sido examinados por la Nómina de los Nueve de la OEA, se refiere a periodos relativamente cortos, de tres a cuatro años, si bien en varios casos se enmarcan en proyecciones globales y sectoriales hasta 1970 y

<sup>4</sup> La de México se refiere a la de 1.5% de la población del censo de 1960. Véase una breve descripción de las tabulaciones proyectadas en Susana Lerner, "La investigación y la planeación demográficas en México", *Demografía y Economía*, vol. 1, núm. 1, 1967, pp. 13-14.

aun 1975. Algunos de los planes son en extremo provisionales o hipotéticos, y ha sido frecuente que se hayan efectuado revisiones sustanciales de cifras, no sólo del periodo histórico reciente sino de los datos del periodo base, lo que obliga a modificar con frecuencia las proyecciones. En realidad, se necesita hacer un esfuerzo muy considerable de mejoramiento de las proyecciones económicas en general, y de sus bases estadísticas, para poder derivar de ellas proyecciones significativas de las necesidades de mano de obra, así sea en forma muy aproximada. De cualquier manera, será conveniente que, paralelamente a las proyecciones económicas a mediano y a largo plazo, se mejoren los trabajos relativos a la información sobre mano de obra y la situación educativa, a fin de poder efectuar proyecciones provisionales de la fuerza de trabajo y de los coeficientes educativos, que a su vez serán elementos de juicio para las proyecciones generales.

Es evidente también que en la medición de la productividad existen en América Latina grandes lagunas. La importancia relativa del sector rural, y la diversidad de sus niveles tecnológicos, obligará a efectuar una desagregación no común en las estadísticas, y hasta cierto punto lo mismo hará falta en los sectores comercial e industrial. Éstos son temas que podrían considerarse en la preparación de los censos económicos de 1970, pero mientras tanto tendrán que diseñarse encuestas especiales por muestreo. Indudablemente que también será preciso depurar conceptos y definiciones en los censos de 1960, para tener bases de comparación. Como en el caso de los países del PRM, convendrá lograr un grado considerable de desagregación por sectores y subsectores de la clasificación uniforme de actividades industriales.

Como en todo problema relativo a la planeación en América Latina, las deficiencias estadísticas no impiden, ni deben impedir, planteamientos razonados y lógicos, ni primeras aproximaciones. En materia tan importante como el efecto-ocupación de cualquier tasa dada de crecimiento económico y de cambio estructural, no podría menos que hacerse una serie de primeros intentos con el material disponible, aprovechando la experiencia de los países que ya lo han ensayado y adaptando esa experiencia a la vez a las condiciones que se juzgue determinantes en el caso latinoamericano.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> En 1966 se concluyeron, con la cooperación de la OCDE, las proyecciones de la demanda de fuerza de trabajo y de las necesidades educativas de Perú y la Argentina. Véase Instituto Nacional de Planificación y OCDE, *Desarrollo económico y social, recursos humanos y educación; previsiones a largo plazo de las necesidades de mano de obra que requiere el desarrollo económico y social de Perú y sus implicaciones para el desarrollo de la educación*, Lima, junio de 1966. El estudio sobre la Argentina, hecho en cooperación con el Consejo Nacional de Desarrollo (Conade), no ha sido dado a conocer todavía.



## EMPLEO Y EXPLOSIÓN DEMOGRÁFICA\*

Durante los últimos 15 años, los países industrializados han logrado, con algunas vicisitudes y no sin problemas de diversa especie, una situación de muy elevado nivel de empleo de su fuerza de trabajo. El desempleo, principalmente en los sectores industriales y de la construcción, se ha mantenido a una tasa relativamente reducida, rara vez en exceso de 5%. El subempleo es casi desconocido, excepto en algunos sectores de Estados Unidos, y antes bien, es de sobra sabido que hay escasez de mano de obra para muchos tipos de actividad y que algunos países, en especial los de Europa occidental, absorben trabajadores migratorios del sur de Europa y el norte de África. La situación prevaleciente, que puede describirse prácticamente como de pleno empleo, con utilización intensiva de la fuerza de trabajo disponible, ha ido acompañada de altas tasas generales de crecimiento, tanto en el sector industrial como en el agrícola. A su vez, los países menos industrializados de Europa —por ejemplo, España, Turquía, Grecia, el sur de Italia, Yugoslavia— han podido, por su fuerte expansión económica al mismo tiempo que por la emigración de trabajadores, alcanzar también un nivel de aprovechamiento pronunciado de su fuerza de trabajo. Debe hacerse notar que en los países industrializados, lo mismo en Europa y Norteamérica que en Japón, y aun en los del sur de Europa, la población crece muy lentamente, apenas a 1% anual.

Esta situación de empleo no se ha conseguido, en cambio, en los países de menor desarrollo sino en contados casos. Al contrario, el panorama que se presenta a la vista, en América Latina, en África y en Asia, es de considerable desempleo abierto y, más aún, de muy graves niveles de subempleo. No es raro que en muchos de los países del Tercer Mundo, aun los más adelantados, exista una proporción de desempleo de la fuerza de trabajo de 10 o más por ciento, y que el subempleo exceda de 30%, sobre todo en la agricultura y en los servicios. El subempleo asume muy diversas características, pero generalmente supone jor-

\* Trabajo presentado en el I Seminario sobre Desarrollo Económico de México, de la Confederación de Cámaras Industriales, México, noviembre de 1973. *Demografía y Economía*, vol. VIII, núm. 2(23), 1974, pp. 141-153.

nadas parciales de trabajo, labores durante un corto periodo del año, tareas secundarias o itinerantes, con niveles de remuneración mínimos.

El creciente reconocimiento que se da a estas situaciones tanto a nivel nacional como en el plano internacional ha llevado a establecer, primero, que el problema del empleo en los países de menor desarrollo es de índole distinta al de los países industrializados, y segundo, que en consecuencia, las políticas a seguir también deben ser diferentes. El problema del desarrollo económico y social, concebido en la posguerra como uno de simple incremento productivo y de ajuste de las condiciones del comercio internacional y de las corrientes de capital para facilitarlas ha dado lugar a un planteamiento mucho más amplio y complejo que tiende a adoptar como objetivo principal el de asegurar el empleo productivo de la siempre creciente fuerza de trabajo. En un importante documento de las Naciones Unidas de 1971, aprobado por la Asamblea General, se dice que: “El objetivo final del desarrollo deberá ser lograr un mejoramiento sostenido del bienestar del individuo y extender los beneficios a todos. Si subsisten los privilegios indebidos, los extremos de riqueza y la injusticia social, entonces el desarrollo fracasa en cuanto a su propósito esencial”.<sup>1</sup> Se trata del documento *Estrategia de Desarrollo para el Segundo Decenio del Desarrollo de las Naciones Unidas*, y en su Declaración sobre Metas y Objetivos considera indispensable elevar sustancialmente los niveles de empleo, para lo cual “cada país en vía de desarrollo deberá formular sus objetivos nacionales de empleo de manera de absorber en actividades de tipo moderno una proporción creciente de su fuerza de trabajo y reducir de manera significativa el desempleo y el subempleo”. En el contexto de la cooperación internacional, esto significa también que las políticas de comercio e inversión internacionales, así como las de transferencia de tecnología y ampliación de la base científica y técnica, deberán servir de apoyo a los esfuerzos nacionales de desarrollo.

El apoyo internacional es decisivo porque son muy pocos los países que, dada su estructura actual, están en capacidad de impulsar su desarrollo y con ello crear elevados niveles de empleo sin aumentar sus exportaciones y sin importar los bienes de capital, productos intermedios, combustibles u otras materias básicas que necesiten. Se requiere, por lo tanto, que la comunidad internacional, en especial los países de alto nivel de desarrollo, reduzcan su proteccionismo industrial y agrícola y den pleno acceso a sus mercados; se requiere asimismo que se vigore el flujo de capitales hacia los países necesitados de ellos, sobre todo a través de los organismos financieros internacionales y las Naciones Uni-

<sup>1</sup> Naciones Unidas, *Estrategia del Desarrollo para el Segundo Decenio del Desarrollo de las Naciones Unidas*, párrafo 7.

das, o por mecanismos bilaterales adecuados; es indispensable, además, que la transferencia de tecnología se produzca en condiciones menos onerosas y en formas más adecuadas.

Sin embargo, aun suponiendo que las condiciones internacionales mejoren, queda en pie el problema de cómo llevar a cabo políticas y planes de desarrollo que a la vez sean políticas y planes de empleo productivo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), que había lanzado ya antes el Programa Mundial del Empleo, es probablemente el organismo que en forma más cabal y objetiva ha abordado el problema, con base en estudios tanto a nivel global como a nivel regional, y mediante misiones coordinadas de diversas agencias de las Naciones Unidas en determinados países del Tercer Mundo, por ejemplo, en Colombia, Ceilán, Kenia, Irán.

Son muchos los aspectos que inciden sobre los bajos niveles de empleo de los países en desarrollo, pero tratando de generalizar un poco se hará alusión a continuación a los principales.

Destaca, desde luego, el hecho de que en los últimos 25 años se ha acelerado la tasa de incremento de la población, caracterizada por un descenso marcado de la mortalidad mientras los niveles de fecundidad se han mantenido sin variación o aun han aumentado. Así, la población del Tercer Mundo crece a una tasa media de 2.5% al año — es decir, se duplica cada 28 años—, y con la mayor sobrevivencia de niños y jóvenes, la población menor de 15 años de edad llega a constituir una parte creciente de la población total, hasta 46 a 48%. Como este proceso ha ocurrido ya durante una generación o más, el impacto sobre el ingreso a la fuerza de trabajo —es decir, sobre el volumen de demandantes de empleo— se ha producido en forma casi explosiva. La menor mortalidad infantil y de niños menores repercute sobre la demanda de trabajo en periodos de 5 a 15 años; por otra parte, el mantenimiento de las tasas anteriores de natalidad —o, en su caso, su elevación— repercute en números absolutos de demandantes de empleo en periodos de 12 a 15 años en los países donde, por conocidas razones, se busca trabajo a una edad joven, o de 15 a 18 años en aquellos países en que los sistemas escolares logran retener durante más tiempo a los jóvenes de ambos sexos.

En América Latina, la magnitud de este aspecto del problema es mayor, pues la tasa media de incremento de la población se ha elevado hasta alcanzar casi 3% anual, y el descenso de la mortalidad que ha influido en esta tasa ha sido muy rápido. Debido a la joven estructura por edades, el incremento de la población en edad de trabajar, que generalmente constituye 50% de la población total, tiende a ser un poco superior; y el incremento de la población dispuesta a trabajar, o fuerza de trabajo, por diversas razones relacionadas con el

desarrollo del sistema educativo, la urbanización, el estatus moderno de la mujer y el mejoramiento de la salud, tiende a ser todavía más elevado. Así, la fuerza de trabajo latinoamericana crece a alrededor de 3.3% al año. (En México, como se verá más adelante, estas cifras son menores).

Puede concluirse, en consecuencia, que en los países en desarrollo, que no se han caracterizado en general por tasas de crecimiento económico muy elevadas en los últimos dos decenios —por razones tanto internas como externas—, el acelerado incremento demográfico explica en parte el proceso por el cual se producen altos niveles de desempleo y subempleo. Hay países, como Ceilán, donde la tasa de desempleo entre jóvenes de 15 a 25 años llega a más de 50% —ha sido, característicamente, un país de explosión demográfica.

La insuficiencia de los sistemas educativos ha contribuido también a caracterizar el desempleo y el subempleo. Ante una demanda determinada de mano de obra, que comprende todos los grados de calificación, desde las especialidades profesionales más altas hasta el trabajo no calificado en las actividades primarias o la construcción, y en situación de rápido cambio de la estructura económica, aun con tasas de crecimiento relativamente elevadas, se producen desajustes entre oferta y demanda de trabajo que no es fácil resolver, pese a los programas de adiestramiento y al aumento de los servicios educativos. Es común, en los países del Tercer Mundo, entre ellos los de América Latina que, después de una generación de esfuerzos por acelerar y mejorar las condiciones del desarrollo económico y social, exista escasez de técnicos y profesionales, así como de mano de obra calificada, y en cambio superabundancia de participantes en la fuerza de trabajo que carecen de la base educativa mínima necesaria para el trabajo en los sectores industriales y de servicios modernos o de la calificación más elemental. Aunque hay casos excepcionales, como en India y Argentina, de desempleo de personal altamente calificado, sobre todo al nivel científico, lo común es que los sistemas educativos —pese a su extraordinaria expansión en algunos países— no estén produciendo un volumen suficiente de egresados con calificación técnica media o superior, o los estén produciendo a un nivel de conocimientos prácticos inferior al que requieren las actividades económicas modernas. Debe agregarse a ello el hecho de que en muchos países el nivel medio educativo apenas alcanza dos o tres grados de enseñanza primaria, lo que denota una base educativa todavía muy débil, sobre todo en las áreas rurales, y probablemente una tasa de deserción escolar muy alta.

Los anteriores son factores que influyen en el desempleo y el subempleo a través de la oferta de trabajo. No son los únicos; podría mencionarse también el fenómeno, tan presente en América Latina, de la fuerte migración entre áreas rurales y urbanas, proveniente de zonas de baja productividad agrícola y con

frecuencia de extendida miseria. Este proceso de migración traslada el subempleo del campo a la ciudad, donde adquiere características especialmente graves por la incapacidad de las actividades urbanas, aun de la construcción, para absorber el flujo de jóvenes en edad de trabajar, generalmente de mínimo nivel educativo y mínima calificación, y que suelen integrarse en las grandes masas urbanas de subocupados.

Por el lado de la demanda, los países en desarrollo también presentan problemas, algunos de carácter estructural, que impiden crear volúmenes adecuados de empleo. En primer término está la tasa global de crecimiento que depende en términos generales del coeficiente nacional de inversión, producto a su vez de la capacidad de ahorro interno y del flujo de capital externo, de los recursos naturales disponibles, de la productividad general y del conjunto de elementos institucionales y de planificación que hacen posible una determinada tasa de crecimiento. En segundo lugar, está la estructura de la producción impuesta por la estructura de la demanda interna y externa. No todas las actividades productivas absorben fuerza de trabajo a la misma velocidad, por las características técnicas mismas de la producción. En muchos países se establecen industrias o servicios que generan altos volúmenes de producción con poco empleo de mano de obra, sobre todo de fuerza de trabajo de menor calificación. En tercer lugar, a resultas de factores fiscales, arancelarios, cambiarios y otros, y por simple inercia tecnológica proveniente de los países más adelantados, tiende a adoptarse en el sector moderno de la economía —el que está en mayor expansión— un patrón de alta densidad de capital por obrero ocupado, que se refuerza en la medida en que los resultados de la política salarial, o de las condiciones generales del trabajo, no puedan compensarse con aumentos suficientes de la productividad; es decir, se tiende a sustituir fuerza de trabajo por equipo de alta productividad por obrero —crece la producción, pero no aumenta proporcionalmente el empleo. Sobre este fenómeno se ha estado llamando crecientemente la atención en los últimos años. A él debe añadirse la frecuente sobrecapitalización de las empresas industriales, el hecho de que se subutilice el equipo al no trabajarse más de un turno, incluso la noción de “prestigio” que para muchos empresarios supone el contar con el equipo automatizado más reciente, o con partes del mismo, aunque no se puedan emplear a plena capacidad. En esto tienen responsabilidad también, por supuesto, los países exportadores de equipo, los servicios de asesoría y los sistemas de financiamiento.

Completa el panorama el hecho de la desigual distribución de la riqueza que prevalece en la gran mayoría de los países en desarrollo, entre ellos los de América Latina. Dicha distribución, cualesquiera que sean sus causas institucionales —que no es el caso analizar en esta ocasión—, contribuye a una estruc-

tura del consumo que o bien se traduce en importaciones no esenciales, restando así recursos al desarrollo básico, o hace surgir, tras la necesaria protección arancelaria, industrias altamente mecanizadas que absorben poca fuerza de trabajo; contribuye también a que una proporción elevada de la industria de la construcción se dedique a edificar viviendas suntuarias y semisuntuarias cuyo efecto en el empleo es menor que el de la construcción de vivienda popular. La insuficiente producción de bienes de consumo sencillos y de bajo costo, por falta de mercado interno originada en la desigual distribución del ingreso, significa dejar de expandir adecuadamente renglones de empleo que podrían reducir de manera apreciable el subempleo y el desempleo y absorber a las generaciones nuevas de trabajadores (siempre que los grados de calificación se eleven por medio del sistema educativo y de los programas de adiestramiento). La deficiente estructura del consumo es un aspecto que se reconoce cada día más en los estudios a nivel nacional e internacional como factor explicativo de la falta de absorción en empleos productivos de la siempre creciente fuerza de trabajo.

Vistas estas consideraciones generales, pasemos a examinar algunos datos sobre la situación de México y a intentar llegar a algunas conclusiones.

El Censo de Población de 1970, aunque en muchos aspectos no comparable con los anteriores en cuanto a la estadística sobre la población económicamente activa —y debe recordarse que de cualquier manera el de 1960 parece ofrecer dificultades casi insuperables, por su lado, para cualquier comparación posterior o anterior—, ha dado una información muy rica para conocer la estructura y las características de la fuerza de trabajo de México. La fuerza de trabajo total se estimó en 12 955 000 personas, o sea 13 millones en números redondos. De acuerdo con datos ajustados, basados en elaboraciones de técnicos de la CEPAL, esta cifra debe compararse con una de 10 212 000 en 1960 y una de 8 345 000 en 1950. El aumento de 4 610 000 en 20 años, y de 2 743 000 en los últimos 10 años, corresponde a tasas medias anuales de 2.3%. Si se elimina de las cifras el número de trabajadores familiares no remunerados, que en 1970 alcanzó a ser de 6.5% del total, las tasas de incremento medio anual fueron de 2.8% entre 1950 y 1960 y de 2.3% entre 1960 y 1970. Como puede observarse, el incremento de la fuerza de trabajo ha sido menos intenso en el último decenio, y es inferior al incremento general de la población, que es de casi 3.5% anual. La relación entre la población económicamente activa y la población total se redujo en 1970 a menos de 26%, que es una de las más bajas del mundo. Ello es indicio de la elevada proporción de población joven, que prácticamente no participa en la fuerza de trabajo y que se caracteriza por ser más de 46% de ella inferior a la edad de 15 años. Posiblemente es indicio también de un aumento del desempleo entre 1960 y 1970 (véase el cuadro 1).

**Cuadro 1.** México: población económicamente activa remunerada y total, y población total, 1950-1970  
(Miles de personas)

	1950	1960	1970	Tasas de incremento	
				1950- 1960	1960- 1970
1. Población total <sup>a</sup>	26 463	36 003	50 421	3.1	3.4
2. Población económicamente activa	8 345	10 213 <sup>b</sup>	12 955	2.0	2.3
3. Población económicamente activa remunerada	7 371	9 699 <sup>b</sup>	12 109	2.8	2.3
(2/1).100	31.5	28.3	25.6		

Fuentes: 1. Centro de Estudios Económicos y Demográficos, *Dinámica de la población de México*, El Colegio de México, 1970.

2 y 3. Dirección General de Estadística, sic, Censos de Población 1950, 1960 y 1970.

a Cifras corregidas.

b Cifras ajustadas por Óscar Altimir, en "La medición de la población económicamente activa de México, 1950-1970", *Demografía y Economía*, vol. VIII, núm. 1, 1974.

En 1970, la agricultura y las actividades afines absorbían todavía 39% de la fuerza de trabajo, pero a la industria de transformación correspondía casi 17%, al comercio y los servicios 24%, en tanto que a la construcción 4%, al gobierno 3%, al transporte 3% también, y al sector energético y minero 1.8%<sup>2</sup> (véase el cuadro 2). Considerando la fuerza de trabajo total, casi 42% eran obreros y empleados, 27% jornaleros y ejidatarios y 19% trabajadores por su cuenta. La mayor parte de los jornaleros, junto con los ejidatarios, se encontraban, por supuesto, en el sector agropecuario, y en este mismo figuraba casi la mitad de los trabajadores por su cuenta. Un 56% de los obreros y empleados, por partes iguales, trabajaba en la industria y en el comercio y los servicios. En el comercio y los servicios se encontraba una parte apreciable de los trabajadores por su cuenta, como es de esperar (véase el cuadro 2). Por otro lado, predominan, proporcionalmente, obreros y empleados en el sector industrial, en el de energía y minero, el de gobierno, el de servicios, el de transporte (cuadros 2 y 3); en cambio, en la construcción, la proporción de jornaleros es relativamente elevada.

<sup>2</sup> El Censo de 1970 registra casi 6% con ocupación sectorial insuficientemente especificada.

**Cuadro 2.** México: población económicamente activa,  
por sectores y posición ocupacional, 1970  
(Miles de personas)

<i>Sector</i>	<i>Total</i>	<i>% del total</i>	<i>Emplea- dores</i>	<i>Obreros y em- pleados</i>	<i>Jorna- leros o peones</i>	<i>Ejida- tarios</i>	<i>Trabajan por su cuenta</i>	<i>Trabajan sin remun- eración</i>
Total	12 955	100.0	797	5 396	2 659	815	2 441	846
Agropecuario	5 104	39.4	127	264	2 234	814	1 134	528
Petróleo, minería y electricidad	233	1.8	11	189	21	—	9	3
Industria	2 169	16.7	167	1 565	102	—	264	71
Construcción	571	4.4	35	331	123	—	71	11
Comercio	1 196	9.2	154	536	32	—	379	96
Servicios	2 158	16.7	206	1 458	77	—	343	74
Transporte	368	2.8	40	241	18	—	60	10
Gobierno	406	3.1	—	390	16	—	—	—
Insuficientemente especificado	747	5.8	59	420	35	1	178	53

Fuente: Censo de Población de 1970.

Ahora bien, de la fuerza de trabajo registrada, no toda se encontraba plenamente empleada. El censo, llevado a cabo en enero de 1970, consignó el número de meses que los miembros de la fuerza de trabajo dijeron haber trabajado en el año anterior: de 1 a 3 meses, de 4 a 6, de 7 a 9, o de 10 a 12. Los datos registrados permiten tener una idea del grado de empleo de la fuerza de trabajo. Así, sólo 80% declaró haber trabajado de 10 a 12 meses en 1969, es decir, tuvo aproximadamente pleno empleo. En el sector agropecuario, la proporción fue de sólo 77%, y en el de la construcción de apenas 71%. En los demás sectores excedió ligeramente de 80% y sólo en uno, el de gobierno, pasó de 90% (véase el cuadro 4). Si se considera a quienes manifestaron haber trabajado solamente entre 4 y 9 meses en 1969 como subempleados, se observan resultados que llaman la atención: 15% de la fuerza de trabajo estaba subempleada en su conjunto; pero en la agricultura fue 18% y en la construcción 23%; en la industria 12%, así como en los servicios; en energéticos y minería 13%; en transporte 10%; en comercio 9%.

**Cuadro 3.** México: distribución porcentual de la población económicamente activa por posición ocupacional, por sectores, 1970

<i>Sector</i>	<i>Total</i>	<i>Emplea- dores</i>	<i>Obreros y em- pleados</i>	<i>Jornale- ros o peones</i>	<i>Ejida- tarios</i>	<i>Trabajan por su cuenta</i>	<i>Trabajan sin remu- neración</i>
Agropecuario	100.0	6.1	41.6	20.5	6.3	18.8	6.5
Petróleo, minería y electricidad	100.0	4.7	81.1	9.0	—	3.8	1.3
Industria	100.0	7.7	72.1	4.7	—	12.2	3.3
Construcción	100.0	6.1	58.0	21.5	—	12.4	1.9
Comercio	100.0	12.9	44.8	2.7	—	31.7	8.0
Servicios	100.0	9.5	67.6	3.6	—	15.9	3.4
Transporte	100.0	10.8	65.5	4.9	—	16.3	2.7
Gobierno	100.0	—	96.1	3.9	—	—	—
Insuficientemente especificado	100.0	7.9	56.2	4.7	—	23.8	7.1

Fuente: cuadro 2.

Si en seguida se considera como desempleados, para todo fin práctico, a quienes manifestaron haber trabajado no más de tres meses en el año, el conjunto fue de 4.5% de la fuerza de trabajo; siendo más o menos ésa la proporción en la agricultura, la industria, el comercio, y energía y minería; pero de 6.3% en la construcción; en cambio, sólo 2% en transporte y en gobierno. En números absolutos, el desempleo abierto fue de 581 000 personas en 1969, de las que corresponde 40% a la agricultura y 20% a los servicios. Pero si se suman los subempleados, considerando a los mismos como equivalentes cada uno a medio empleo, el total del desempleo en 1969 puede estimarse en 1 500 000 personas en números redondos, o sea 12% de la fuerza de trabajo total. A esto hay que sumar todavía 480 000 que buscaban trabajo por primera vez. La tasa global de desempleo es así de 15%, o sea cerca de 2 millones de personas. En la construcción la tasa de desempleo sería de 17.8%, en la agricultura 13.8%, cerca de 11% en el sector de energía y minerometalúrgico, 11.2% en servicios y casi 9% en comercio, y 10% en la industria de transformación, sin contar los que demandaban trabajo por primera vez.

**Cuadro 4.** México: población económicamente activa, por sector y por periodo de trabajo en el año anterior, 1970  
(Porcientos)

<i>Sector</i>	<i>Total</i>	<i>1-3</i>	<i>4-6</i>	<i>7-9</i>	<i>10-12</i>	<i>Subempleo</i> <i>(2) + (3)</i>	<i>Desempleo</i>
		<i>meses</i> <i>(1)</i>	<i>meses</i> <i>(2)</i>	<i>meses</i> <i>(3)</i>	<i>meses</i> <i>(4)</i>		<i>total</i> <i>(1) + (2) + (3)</i> <i>2</i>
Total	12 955	581	1 045	838	10 491	1 883	1 522
	100.0	4.5	8.1	6.5	80.1	14.6	11.7
Agropecuario	100.0	4.6	10.1	8.3	76.7	18.4	13.8
Petróleo, minería y electricidad	100.0	4.3	6.9	6.0	82.8	12.9	10.7
Industria	100.0	4.1	6.7	5.3	83.9	12.0	10.1
Construcción	100.0	6.3	11.6	11.4	70.9	23.0	17.8
Comercio	100.0	4.2	5.5	3.9	86.5	9.4	8.9
Servicios	100.0	5.2	7.0	4.9	83.0	11.9	11.2
Transporte	100.0	2.4	5.2	5.2	87.5	10.4	7.6
Gobierno	100.0	2.2	3.7	2.7	90.9	6.4	5.4
Insuficientemente especificado	100.0	4.4	6.7	4.8	84.2	11.5	10.1

Fuente: con base en datos del Censo de Población, 1970.

Es interesante observar que estos niveles de desempleo se produjeron durante un periodo en que la economía mexicana estaba creciendo, en promedio, a más de 6.5% anual, con crecimiento del sector industrial de 9%, y volumen muy considerable de construcción de infraestructura. Es posible que a la fecha, transcurridos tres años, se haya reducido el desempleo en sectores como el de la construcción, debido a las obras públicas —que incluso han absorbido mano de obra rural— y a la recientemente impulsada construcción de vivienda popular. Pero no se dispone de información estadística para juzgar con precisión la situación.

Otra característica de la fuerza de trabajo mexicana que interesa destacar es su nivel educativo. Del total de la población económicamente activa, 27% no tenía instrucción y 30% sólo había cursado de 1 a 3 años de enseñanza primaria. Como es difícil que se alcance el alfabetismo funcional con sólo tres años de primaria, puede decirse que 57% de la fuerza de trabajo carecía de educación funcional. Otro 29% había cursado de 4 a 6 años de primaria, y apenas 13% tenía educación posprimaria (véase el cuadro 5). Naturalmente que estas cifras varían considerablemente según los sectores. Así, en el agropecuario 83% no tenía instrucción o no había alcanzado el cuarto año de primaria; en la cons-

trucción 59%; en la industria, el sector de energía y minería, el comercio, los servicios y el transporte, entre 35 y 38%. Tan sólo entre 30 y 40% de la fuerza de trabajo de casi todos los sectores, excepto por supuesto el agropecuario, había cursado la mayor parte de la primaria o la primaria completa. Con estudios superiores a la primaria destacan el sector gobierno, el de energía y minería, el de servicios, y en menor grado, el industrial, el de comercio y el de transporte.

**Cuadro 5.** México: población económicamente activa por nivel educativo y por sector, 1970  
(Porcientos)

<i>Sector</i>	<i>Total</i>	<i>Sin instrucción</i>	<i>1-3 años</i>	<i>4-6 años</i>	<i>Con educación posprimaria<sup>a</sup></i>	<i>Sin educación funcional</i>
		<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>(4)</i>	<i>(1) + (2)</i>
Total	12 995	3 517	3 898	3 797	1 743	7 415
	100.0	27.1	30.0	29.3	13.4	57.1
Agropecuario	100.0	43.6	39.1	15.2	2.1	82.7
Petróleo, minería y electricidad	100.0	14.2	24.0	38.6	23.2	38.2
Industria	100.0	14.2	24.3	43.4	18.0	38.5
Construcción	100.0	23.5	35.9	30.7	9.9	59.4
Comercio	100.0	15.3	23.1	42.9	18.7	38.4
Servicios	100.0	15.2	21.1	34.2	29.4	36.3
Transporte	100.0	10.6	24.7	47.8	16.7	35.3
Gobierno	100.0	8.6	16.7	40.0	34.4	25.3
Insuficientemente especificado	100.0	30.3	29.6	29.9	10.1	59.9

Fuente: con base en datos del Censo de Población, 1970.

<sup>a</sup> Es decir, con secundaria o niveles semejantes y superiores.

Puede concluirse que cuando alrededor de 40% de la fuerza de trabajo en los sectores no agrícolas no tiene educación funcional, y en la agricultura 83%, los niveles de calificación son también necesariamente bajos y el grado de capacitación de la mano de obra para el trabajo en actividades técnicas modernas, o para ascender a niveles superiores, es muy limitado. Esto explica, posiblemente, en parte, los bajos niveles de remuneración y la desigual distribución del ingreso. Sólo un pequeño sector de la fuerza de trabajo —en el caso de la no agrícola, 21%— tiene la base educativa suficiente para aspirar a puestos semicalificados, calificados y técnicos superiores, que son los que reciben remuneraciones mediana y superior.

De lo anterior destaca que coinciden en la fuerza de trabajo mexicana dos hechos: el bajo nivel de calificación y la proporción considerable de desempleo y subempleo. Puede suponerse que lo uno tiene que ver con lo otro, aunque una y otra característica obedecen a factores específicos que las explican, y, como se adujo anteriormente, el desempleo y el subempleo están influidos por complejas causas por el lado de la demanda, no menos que por el de la oferta numérica como consecuencia de la elevada tasa de incremento de la población.

De acuerdo con las proyecciones demográficas disponibles, la población de México llegará a ser de aproximadamente 72 millones de habitantes en 1980, y conforme a ciertos supuestos sobre descenso de la fecundidad —la cual podría intensificarse apreciablemente después de 1980 si se extienden los servicios recientemente establecidos de planificación familiar—, alcanzaría 100 millones en 1990 y 135 millones en el año 2000 (véase el cuadro 6). Si efectivamente se reduce gradualmente la natalidad, como suponen estas proyecciones, al grado de que para fin de siglo la tasa global de crecimiento demográfico fuera de 2.9% anual, comparada con el 3.5% actual, la proporción representada por la población en edad de trabajar, de 15 a 64 años, se elevaría ligeramente, del 50.3% actual (1970) a 54.8% para fin de siglo (año 2000), y aumentaría a razón de 3.5% anual aun durante el decenio 1990-2000. Es decir, la fuerza de trabajo potencial estaría creciendo a una tasa superior, aun más que ahora, a la de la población total, lo que tendería a agravar el problema numérico del empleo. El descenso de la fecundidad no se expresa sino con un rezago de unos 15 a 20 años en el monto de la población en edad de 15 a 64 años.

**Cuadro 6.** México: proyección de la población total, la de 15-64 años y la económicamente activa, 1980-2000  
(Millones de habitantes)

	<i>Población total</i>	<i>Población en edad de trabajar<sup>a</sup></i>			<i>% sobre la total</i>	<i>Población económicamente activa</i>	<i>% sobre la total</i>
		<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>			
1970	50.4	12.6	12.9	25.5	50.6	13.0	25.8
1980	72.0	18.1	18.2	36.3	50.5	20.4	27.8
1990	100.0	26.2	26.0	52.2	52.2	28-30	28-30
2000	135.0	37.4	36.6	74.0	54.8	40	30
Tasas de incremento							
1970-1980	3.6	3.7	3.5	3.6		4.4	
1980-1990	3.3	3.7	3.6	3.7		3.4-4.2	
1990-2000	3.1	3.6	3.4	3.5		3.6-2.9	

Fuentes: El Colegio de México, *Dinámica de la población de México* y otras publicaciones.

<sup>a</sup> Población de 15 a 64 años.

Sin embargo, lo determinante son las tasas de participación en el trabajo. Las de la población femenina son relativamente bajas; en 1970 fueron de 21% entre las edades de 15 y 19 años, 24% entre los 20 y los 24 años, y de allí en adelante descendientes de 17% hasta 14%. En el caso de los hombres, la participación en el trabajo es baja en el grupo de 15 a 19 años —50%—, sube un poco entre los 20 y los 24 —80%— y se mantiene arriba de 90% hasta los 60 años de edad. Pero en 1970, la tasa global de actividad fue de un poco menos de 26%. Es arriesgado pronosticar tasas futuras de actividad, que son las que determinan la población económicamente activa, pero dada la capacidad limitada de absorción de fuerza de trabajo de la economía mexicana aun en épocas de crecimiento rápido como las del último decenio, y los incrementos previsibles de la población en edad de trabajar, es dudoso que pueda elevarse mucho la participación global, aun suponiendo algún aumento de la tasa de participación de las mujeres. (No debe olvidarse que con la expansión del sistema educativo se retendrán, al menos teóricamente, fuera de la fuerza de trabajo mayores volúmenes de jóvenes). Por todo ello, se supone que la fuerza de trabajo actual de 13 millones (1970), se elevará a 20 millones en 1980, y a 28 a 30 millones en 1990 —cuando constituiría cerca de 30% de la población total. Para el año 2000 sólo se puede especular, pero suponiendo la misma tasa, la población económicamente activa sería de 40 millones de personas.

Dicho de otra manera, para el año 1980, además de absorber el desempleo del periodo reciente de 1 500 000 personas, habrá que dar empleo adicional a 7 millones de personas, más otros 10 millones hasta 1990 y 10 millones más para el año 2000. Entre 1970 y 1980, lo más inmediato, significa dar empleo a aproximadamente 700 000 personas cada año, más una reducción de la desocupación de unas 100 000 al año. Es decir, 800 000 empleos nuevos al año. Debe recordarse que según la estructura económica actual, 320 000 de esos empleos anuales deberían crearse en el sector agropecuario, cerca de 150 000 en la industria de transformación, posiblemente unos 40 000 al año en la construcción, 150 000 en los servicios, unos 80 000 en el comercio. La estructura económica puede y seguramente debe cambiar; pero el cambio tendría que ser sumamente radical para que se evitara la necesidad de seguir absorbiendo empleo en el sector agropecuario por mucho tiempo, quizá hasta pasado el año 1990 o aun hasta fin de siglo. De otra manera, la expansión del sector agropecuario mexicano necesita continuar, como fuente de empleo, por otros 30 años, a menos que se piense que los sectores industrial y de servicios serían capaces de absorber el incremento de la fuerza de trabajo urbana y la mayor parte de la rural que emigre a las ciudades —o bien se descentralice verdaderamente la industria al campo.

Lo anterior deja ver que el problema de diseñar una política de empleo en México, para los próximos 25 a 30 años, requiere atención urgente. Es un problema que obliga a replantear el llamado “modelo” de desarrollo que ha seguido hasta ahora México, para incorporar sectores marginados a la economía moderna de alta productividad, para redistribuir el ingreso y cambiar la estructura del consumo, para activar el sector de exportación como creador de empleo, para contrarrestar las tendencias a la sustitución de mano de obra por equipo que ya se manifiestan en general y que en algunos sectores podrían contrarrestarse, para lograr una utilización más intensa del capital ya instalado, para reorientar los servicios educativos y de adiestramiento —y expandirlos— de manera que se eleve el nivel de calificación de la fuerza de trabajo actual y la que se incorporará en años venideros, para crear fuentes complementarias de ingreso a aquella parte de la fuerza de trabajo que sólo pueda tener empleo estacional. Es en este sentido como se han estado haciendo en muchas partes del mundo nuevos planteamientos, en los que ha intervenido, como se apuntó antes, la OIT, es decir, considerando desarrollo y empleo cómo procesos integrales.

Otro aspecto que merece considerarse, sobre todo a largo plazo, es el de la política demográfica. Aunque se ha señalado que los efectos de un descenso de la fecundidad actual, que en México es muy elevada, no se verían antes de 15 a 20 años, puesto que la mano de obra de los próximos 15 a 20 años ya ha nacido, cabe hacerse dos tipos de reflexiones: la primera, que si en el entretanto se redujera la tasa media de natalidad, es decir que el tamaño medio de la familia fuera menor, habría para los ya nacidos mejores oportunidades de educación y de adiestramiento, dados los recursos relativamente limitados de que se dispondrá para estos fines —con la consecuencia de que mejorarían las posibilidades de empleo calificado para los que progresivamente se integren a la fuerza de trabajo en los siguientes 15 a 20 años. La segunda reflexión es que los problemas de desarrollo requieren una visión de verdadero largo plazo, y que la planificación del desarrollo y de la fuerza de trabajo deberían tener metas al año 1990 y aun más allá. En consecuencia, la política de población, especialmente la política de planificación familiar, acompañada de los procesos educativos y del cambio cultural correspondientes, puede ser, y sin duda será a ese plazo, un elemento auxiliar importante de la política de empleo para lograr esa meta que las Naciones Unidas han proclamado —y que ningún país dejaría de apoyar: la de alcanzar altos niveles de bienestar con justicia social.

## POBLACIÓN, DESARROLLO, EMPLEO: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS\*

Debo principiar por agradecer muy cumplidamente al Comité Científico de esta Tercera Reunión Nacional de la Sociedad Mexicana de Demografía, y en particular a la Dra. Mercedes Pedrero Nieto y al Lic. Raúl Benítez Zenteno, la honrosa invitación que me han hecho a participar en la sesión plenaria sobre “La crisis, la población y el desarrollo”. Si bien me había apartado en los últimos ocho años de los temas demográficos por necesidad de concentrarme en otros y por sentirme imposibilitado de competir en el ya vasto medio de demógrafos de alta competencia que han surgido en México durante dos decenios de formación profesional, he mantenido en alta prioridad mi preocupación por las relaciones entre la evolución de la población y las perspectivas de nuestro desarrollo. Voy a intentar en esta ocasión resumir mi pensamiento sobre la materia, situándome no tanto en lo teórico o lo ideal como en lo que es probable en un horizonte a mediano y a largo plazo.

No cabe duda de que la transformación ocurrida en las variables demográficas de México a partir del principio del decenio de los setenta es lo que definirá, desde el ángulo demográfico, el futuro de nuestro país por mucho tiempo. Mientras la mortalidad siguió descendiendo y ha alcanzado a estas fechas niveles que, según algunos, difícilmente podrán continuar descendiendo de manera significativa (aunque uno querría ver bajar más intensamente la mortalidad infantil), la fecundidad se ha reducido a una velocidad que muchos escépticos no preveían hace unos 12 años. En la Conferencia Internacional sobre Población llevada a cabo en México en 1984 se hizo notar, en los documentos de análisis presentados por la División de Población de las Naciones Unidas, que el descenso de la fecundidad en México sólo ha sido comparable a los de la República Popular China e Indonesia, de por sí intensos. Vale la pena insistir en que las circunstancias mexicanas han sido radicalmente distintas desde muchos puntos de vista. La fecundidad en México partió, en su carrera de descenso, de un nivel inusualmente alto

\* Documento presentado en la sesión plenaria, 3 de noviembre de 1986. *Memorias de la Tercera Reunión Nacional sobre Investigación Demográfica en México*, t. 1, Universidad Nacional Autónoma de México/Sociedad Mexicana de Demografía, México, 1989, pp. 37-46 [Tercera Reunión Nacional, Sociedad Mexicana de Demografía, México, 3-6 de noviembre de 1986].

en la escala internacional; éramos un país semiindustrializado pero con grandes sectores de ocupación agraria de baja productividad y reducido nivel de vida y de participación en la cultura modernizante; el efecto de las creencias religiosas y de ciertas idiosincrasias parecía ser contrario a la adopción y avance de actitudes favorables a la planificación familiar; y la extraordinaria migración a las zonas marginales de las ciudades no parecía augurar la aceptación rápida de patrones urbanos de número y espaciamiento de los hijos. Sin embargo, sin coerción, en libertad de decisión y gracias a la pronta provisión de servicios de información y de salud destinados específicamente a la planeación de la familia, la proporción de mujeres en edad reproductiva que aceptó y adoptó algún método eficaz para evitar la concepción se amplió muy considerablemente de 30% en 1976 a 48% en 1982, según las encuestas respectivas (Bronfman, López y Tuirán, 1986). Y es probable, a mi entender, que de 1982 a la fecha ha seguido progresando esta tendencia, ampliándose cada vez más a las áreas semirurales y rurales.

No obstante, al llegar en la actualidad a la tasa media de incremento anual de la población de 2%, en contraste con la de 3.6% hacia 1973, no debería ocurrírse nos que los esfuerzos por reducirla aún más deban aligerarse, pues nuestro crecimiento porcentual actual es todavía elevado en relación con la tasa media mundial y la de los países en desarrollo, y en especial en nuestro propio contexto histórico de evolución económica y de perspectivas futuras del desarrollo. Las metas que se han señalado oficialmente para el año 2000, si han de alcanzarse sin mucha desviación para lograr hacia esa fecha un incremento demográfico de 1% o, para manejar un escenario algo menos optimista, de 1.5%, o cualquier cifra intermedia, requerirán no sólo intensificación de los programas actuales de población, en especial de planificación familiar, sino cambios en su naturaleza de acuerdo con los sectores sociales y las regiones del país a los que vayan dirigidos.

Algunas de las consecuencias del descenso de la fecundidad están a la vista: ha dejado de ampliarse la base de la pirámide de edades y el grupo 0-4 es ya inferior al de 5-9 años; se ha reducido ligeramente, pese a la menor mortalidad infantil y de niños, la proporción de la población inferior a los 15 años (dato influido desde luego también por la mayor sobrevivencia de grupos de edades superiores); hay evidencia de que el primer hijo se ha aplazado, de que se espacian los hijos conscientemente y de que se limita a propósito el número total de hijos. El derecho constitucional previsto en el artículo 4° se ejerce con apoyo en los servicios que el Estado y la sociedad en general proveen. Por otro lado, los medios de comunicación y los servicios del sector público han creado conciencia muy amplia de las opciones para la familia urbana y rural, y han reforzado así sustancialmente tendencias en las actitudes hacia la fecundidad que se venían observando desde tiempo atrás. En lo social, la demanda de inscripción de niños en el primer año

de escuela primaria ha dejado de aumentar y el efecto del menor número de hijos tal vez haya influido positivamente —haciendo a un lado otros factores de carácter negativo— en la salud de la familia. Éstas, por cierto, eran algunas de las consideraciones que se hacían, al menos teóricamente, cuando se propugnaba una política de población allá por los años sesenta. Otro efecto que cabe mencionar es la contribución de la menor tasa de natalidad a la moderación del crecimiento de la zona metropolitana de la Ciudad de México, cuyo incremento relativo parece estar siendo determinado en mucha mayor medida que antes por la migración, sobre todo a las áreas periféricas de este gran conglomerado.

Hasta aquí bien. La política de población del Estado, derivada de la reforma constitucional y la Ley General de Población de 1983, dio impulso a tendencias subyacentes de comportamiento social y a una práctica anticonceptiva, con métodos modernos y eficaces, que ya se advertía entre grupos importantes de las clases media y superior. Se abrió esta opción en escala casi masiva a los sectores de la población menos informados, con mayor resistencia cultural, más necesitados y a la vez menos dotados de recursos para la automedicación en la materia. No debe olvidarse que éste fue uno de los varios argumentos que sirvieron de apoyo a la iniciativa de la ley de población.

Sin embargo, como ya me he permitido decir en público (Urquidí, 1985), empezamos en México con por lo menos 10 años de retraso. Con esto no quiero decir que las circunstancias sociales, institucionales y políticas en 1961-1963 hubieran sido mejores que las de 1971-1973 para que una política de indiferencia al cambio demográfico se convirtiera en una política positiva que comprendiera metas y programas para el descenso de la natalidad. Como se ha hecho notar muchas veces —la más reciente en un seminario sobre población y desarrollo llevado a cabo la semana pasada por el Centro Tepoztlán—, no existía en los años sesenta conciencia por parte del sector político del país acerca de la problemática demográfica en sí ni en su relación con el desarrollo económico y social. Tan sólo algunos demógrafos sueltos, un pequeño grupo de médicos y uno que otro sociólogo y economista a quienes se tachaba de medio obsesionados y hasta enajenados se preocupaban por las posibles consecuencias del fuerte incremento demográfico de México y en particular de la muy elevada tasa de fecundidad. Existían desde luego algunos servicios privados de planificación familiar, de modesto alcance cuantitativo, a los que se atribuían fines ulteriores ajenos a la realidad nacional. Había también investigación en el terreno médico, poca pero valiosa, que a la postre resultaría de suma importancia. En esos años sesenta, dos demógrafos mexicanos se impusieron la tarea, con los elementos disponibles, de proyectar la población al año 1980 y en El Colegio de México se tomó la decisión de impulsar la formación de demógrafos y de lanzar un con-

junto de investigaciones sobre población y sobre la relación entre las variables demográficas y las de desarrollo. En investigación demográfica y en formación de demógrafos, los resultados han sido muy halagadores —esta Tercera Reunión Nacional y las anteriores son la muestra evidente. En cuanto a las relaciones entre evolución demográfica y desarrollo escasamente puede decirse lo mismo; no obstante estudios abundantes a nivel internacional (muchos de ellos sobre México y países de estructura semejante) y a nivel nacional, es poco lo que ha podido esclarecerse, como insistió en decirnos Carmen Miró durante la Conferencia Internacional de Población en 1984, en su discurso de aceptación del Premio de Población de las Naciones Unidas (Miró, 1984). Lo que sí parece haber resultado atinado fue el estudio de proyecciones de la población mexicana de Benítez Zenteno y Cabrera, quienes se “equivocaron” en muy pequeño margen si se comparan con los resultados del censo de 1980 (Mina, 1986).

¿Por qué afirmo que empezamos 10 años demasiado tarde a impulsar el descenso de la fecundidad? Sencillamente por el “efecto desempleo-subempleo” de cualquier población que estuviera creciendo a las tasas de la mexicana y con las características de descenso de la mortalidad y estructura por edades de la misma. Lo que ha dado en llamarse la “inercia” demográfica en lo que hace al crecimiento de la población en edad de trabajar (15-64 años) y la tasa de participación, en particular sus resultados en la tasa de incremento de la población económicamente activa, ya se manifestaba *antes* de los años sesenta, y *está presente y continuará en plena evidencia* durante los próximos 15 años. Si la fuerza de trabajo deriva esencialmente de la creciente proporción de la población comprendida entre los 15 y los 64 años, y del probable aumento de la tasa de participación de determinados grupos de edad, sobre todo en el caso de la población femenina, la tasa de incremento y las características de la población económicamente activa deberían pasar a ser —como en realidad lo eran ya desde el punto de vista económico en los años sesenta (Alejo, 1970)— el centro de la preocupación demográfica-económica (y social) en la actualidad y en la perspectiva de los próximos 15 años. Mientras la población en general crece a 2% anual, la fuerza de trabajo o población económicamente activa se incrementa a razón de 3.4%. Como los contingentes ingresantes a la fuerza de trabajo de 1974 en adelante y hasta por lo menos 1989 ya habían nacido cuando empezó a descender la fecundidad, y el descenso de ésta fue al principio bastante tenue, la “inercia” da lugar a que el incremento de la PEA continúe siendo rápido por lo menos hasta 1995. Los especialistas en proyecciones de la PEA saben que, bajo distintas hipótesis de tasas de mortalidad de la fuerza de trabajo, tasas de participación específicas por grupos de edad y corrientes de migración internacional neta, se puede estimar la PEA en los años futuros. La más alta de las estimaciones la fijaba

en unos 40 millones para el año 2000 (Alejo, 1983), y algunas más recientes en por lo menos 36 millones. La cifra también varía según pensemos en una población total de 106 o de 100 millones en esa fecha. La incógnita de la migración internacional neta no se tiene en cuenta por lo general en las proyecciones, por más que pueda ser de creciente importancia esa variable. Aproximadamente, deberán incorporarse a la PEA en los 15 años contados a partir de 1986 unos 9 millones de personas, es decir, una cifra media anual de 800 000, que excede a la de los últimos años y no es menor que la de hace 10 años.

Desde el punto de vista del desarrollo económico y del necesario empleo de la fuerza de trabajo, tendríamos que agregar a ese cálculo, determinado en su mayor parte por factores demográficos, algún supuesto sobre el reemplazo de la PEA actualmente desempleada y la que pueda quedar sin empleo por falta de dinamismo de la economía en los próximos años. Se dan a conocer distintas estimaciones de desempleo, pero me aferro a un cálculo aproximativo (Urquidí, 1986) de 4 millones de PEA en estado de desempleo abierto en este año de 1986, o sea 15% de la PEA total; no creo que pueda ser menos y aun pudiera ser un poco más. Esos 4 millones se componen de un millón de despedidos del sistema de trabajo formal, público y privado, y del contingente neto de los que no han podido ingresar desde 1982 a la PEA o no han podido emigrar (sin contar con los inmigrantes netos de Centroamérica u otras áreas). En el mejor de los años del auge económico asociado al petróleo, el empleo se incrementó 5.4% y el desempleo abierto se redujo a poco menos del millón de personas. De 1982 a 1986, el PIB habrá crecido menos de 1% en el mejor de los casos, aun cuando posiblemente registrará una disminución de 3%, y para fines de 1988 tal vez, con suerte, habrá registrado un nivel apenas 4% superior al de 1981. De ser válidas estas hipótesis, el empleo de la PEA en ocupaciones formales no podrá ascender sino mínimamente de aquí a 1989, mientras el desempleo abierto se incrementará probablemente a 20% de la PEA, o sea a más de 6 millones de personas. Sabemos que las cifras no nos lo van a decir, porque no existe buena estadística del desempleo y porque el gran mundo del subempleo y del empleo informal y el autoempleo improductivo oculta o disfraza muchas formas de desempleo, por más que genere ingresos familiares. Lo importante, no obstante, es discurrir si será posible que el desempleo abierto no rebase 20 a 22% en 1989 y de allí en adelante se reduzca a límites tolerables hacia fin de siglo. En números gruesos y suponiendo —que ya es bastante suponer— que de 106 millones de habitantes en el año 2000 el 34% constituirá la PEA, al incremento de ésta a partir de 1989 de aproximadamente 8.5 millones habría que añadir un abatimiento del desempleo abierto de siquiera 3 millones. Es decir habría que crear 11.5 millones de empleos formales en 11 años, o sea la cifra que suele manejarse de un millón de empleos al año. Aun así, tendríamos en el año

2000 alrededor de 3 millones de desempleados, que sería 8% de una población activa mínima de 36 millones, o casi lo mismo de una de 38 millones. (No creo que valga mucho la pena entretenerse con los puntos decimales, que también variarán según la población total sea un poco menor de 106 millones, o la PEA constituya entre 36 y 38% de la población total).

Podríamos hacer largas consideraciones sobre el desarrollo económico y sobre la relación entre éste y el crecimiento de la población. Dejando a un lado las de índole social, que con seguridad otros abordarán en esta reunión nacional, tratemos de enfocar el problema solamente en términos económicos y de desarrollo económico. Con base en los ingresos por exportación de petróleo y las entradas masivas de financiamiento bancario internacional, México logró en el corto lapso de cuatro años, entre 1978 y 1981, acelerar considerablemente la tasa de incremento del producto interno bruto. La explicación no la da una utilización más intensa o completa de la capacidad productiva preexistente sino, en esencia, la ampliación a corto plazo de dicha capacidad en determinados sectores, de manera notable el del petróleo, que hizo posible en ese periodo multiplicar por ocho el valor en dólares de la exportación de hidrocarburos. La expansión de la capacidad de producir y exportar petróleo fue financiada con ahorro obtenido del exterior a plazos medianos y cortos y a tasas de interés elevadas. Las exportaciones de productos agropecuarios y mineros también crecieron, sin mayor expansión de la capacidad productiva, pero en condiciones de mercado internacional fluctuantes y, en muchos productos, a la baja. La exportación de manufacturas creció relativamente poco, a base de capacidad preexistente, y en los últimos dos años se dificultó por la sobrevaluación apreciable del peso. Incluso el turismo y los ingresos por maquila se vieron afectados por la sobrevaluación. Es de suponer que, aparte de la industria petrolera y la petroquímica básica, en las cuales la inversión real del sector público creció a una tasa aproximada de 15% anual, la mayor parte del resto de la inversión se llevó a cabo a ritmo real parecido, para ampliar capacidad industrial, tanto del sector público como del privado, con fines de llenar lagunas en la sustitución de importaciones y de exportar manufacturas a los mercados mundiales. El incremento medio anual del PIB de alrededor de 8% —que algunos economistas decían garantizaría la virtual eliminación del desempleo y una merma considerable del subempleo— parece haberse logrado a un costo en inversión de capital sumamente elevado. No me refiero a los intereses sobre el endeudamiento, que es otro asunto, sino a la inversión real por unidad de producción obtenida, es decir, a la vieja relación incremental capital/producto. Se pretendió con ello, sin duda, comprar tiempo, o sea preparar al país, mediante un cambio estructural fuerte a favor de la industria y con base en la perspectiva de un mercado más o menos seguro y de buen precio para los productos petroleros, para asumir una tasa de incre-

mento del PIB relativamente elevada que contribuyera a generar a mediano plazo crecientes niveles de empleo de la PEA, a expandir la demanda agregada interna con salarios y otras remuneraciones crecientes en términos reales y a resolver los siempre ingentes problemas de faltas de infraestructura o fallas en ésta, desarrollo de la educación, la salud, la vivienda y otros sectores sociales y de bienestar. Fue una perspectiva en gran parte lineal, que dependía en gran medida de parámetros externos que, de no debilitarse o modificarse, hubieran podido permitir a su tiempo dar mayor peso a los parámetros internos deseados.

Sabemos bien que a mediados de 1981 se descompuso el panorama externo y que para resolver problemas inmediatos de balanza de pagos y de fuga de capitales derivados de la sobrevaluación del peso, el endeudamiento externo se incrementó a corto plazo y en condiciones sumamente onerosas. La “crisis” de que hablamos y a la que al parecer se refiere esta sesión plenaria, se manifestó abiertamente en 1982, y de allí en adelante la economía ha tenido que funcionar bajo severas restricciones de demanda, con notorio desaliento para la inversión productiva privada e imposibilidad del sector público para compensar el descenso de aquélla. Algunos avances en exportación de manufacturas, en turismo y en maquila, creadores de empleo, no han podido contrarrestar descensos del empleo en otros sectores, por ejemplo en la construcción y en la industria metalmeccánica, de aparatos electrodomésticos y otros. Mucho menos ha sido posible absorber los incrementos de la PEA en empleo productivo. Antes bien, se ha ampliado el subempleo y han surgido nuevas modalidades de autoempleo y de economía subterránea. No es seguro, por otra parte, que el crecimiento de la producción agropecuaria haya retenido el incremento propio de la PEA en ese sector o que haya absorbido parte sustancial del desempleo generado en la industria de la construcción pública y privada. Este cuadro se cierra con las estimaciones del desempleo abierto y su perspectiva hasta fines de 1988 que he citado antes.

No obstante, y suponiendo que las renegociaciones del endeudamiento, tal como hasta ahora se han llevado a cabo, y el margen que se prevé de incremento del gasto real del sector público permitan elevar moderadamente el PIB en los próximos dos años y, en consecuencia, estimular la creación de empleo, la perspectiva a mediano plazo merece algunas reflexiones. Me refiero solamente al tema objeto de esta ponencia, es decir, al posible efecto que el nuevo desarrollo económico pueda tener sobre los factores de inercia demográfica, en particular la sobreoferta de fuerza de trabajo y el volumen de desempleo. Como los programas inmediatos no pueden ser sino el resultado de la terminación o ampliación de proyectos ya existentes y de utilización de la capacidad instalada, el efecto empleo podría ser bastante moderado. Nadie ha hablado de un crecimiento del PIB de 5 a 6% sino de 3 a 4%. Estamos bastante lejos de aquella situación en que se decía

que se requería crecer a 8% para absorber los incrementos de la fuerza de trabajo. Mas allá de lo inmediato, el problema fundamental estriba en descomponer los agregados, en preguntarse cuáles serían, por el lado de la demanda, los sectores de crecimiento altamente generadores de empleo. Descartemos las industrias petrolera y petroquímica, que en ninguna parte del mundo son grandes creadoras directas de empleo. Su papel será otro, el de asegurar suministros de energéticos y de productos químicos a la economía nacional y, si los mercados externos lo permiten, garantizar un ingreso neto de divisas que sirva para financiar al Estado y al resto de la economía. A mediano plazo, la demanda de fuerza de trabajo tendrá que provenir tanto de un elevado ritmo de expansión del sector agropecuario y de la industria en general —lo que no puede asegurarse— como de aquellos sectores y subsectores capaces de ampliarse con relativamente poco capital, gran insumo tecnológico y de eficiencia, y a la vez fuerte utilización de mano de obra de diferentes grados de calificación. Aparte de otros objetivos sociales y económicos, los sectores de la vivienda, de producción forestal y pesquera, de servicio turístico y algunos otros que habría que definir con cuidado, parecerían señalar posibilidades de absorción de empleo superiores al promedio. Si el sector agropecuario logra poner en manos de los trabajadores agrícolas ingresos reales más elevados, su repercusión general será también favorable al empleo. Y si la economía se viera como un sistema y no como una serie de sectores y subsectores insuficientemente vinculados entre sí, las ramas económicas generadoras de empleo y de ingresos para trabajadores semicalificados y calificados tendrían efectos multiplicadores sobre el resto. Lo anterior a condición de que el sector público logre incrementar en general su propia demanda real, sobre todo de inversión, y que la inversión privada real responda a esa perspectiva general; y que se intensifiquen los programas educativos y de adiestramiento y calificación de la fuerza de trabajo que los sectores industriales dinámicos puedan requerir.

Lo que quiero decir con lo anterior es que, si bien los factores de índole demográfica pesan mucho en sentido negativo en la perspectiva del empleo debido a viejas tendencias derivadas de la fuerte fecundidad prevaleciente hasta fines de los años setenta, y pueden seguir pesando hasta fin de siglo, se requiere que la demanda agregada (con su componente de demanda de origen externo) se reoriente o reestructure hacia una mayor tasa de incorporación de la PEA al empleo productivo. Esta reorientación será esencial y todo lo que ayude en materia de empleo, la serie de nuevas modalidades del mismo, incluso la economía subterránea, será un dividendo.

Creo que en estos términos esenciales puede plantearse la perspectiva población/desarrollo hacia fines de siglo. Por otra parte, no puedo dejar de mencionar, sin entrar en ello, el aspecto de la migración internacional neta, que incide en par-

ricular en la estructura de los mercados de trabajo; seguramente será materia de discusión en otras sesiones de esta reunión nacional. Tampoco me aventuro a consideraciones sobre las tendencias de la fecundidad en los próximos 15 años, o de la mortalidad, excepto para subrayar la necesidad de que se extiendan e intensifiquen los programas de planificación familiar para hacer posible cumplir el objetivo de llegar a una tasa de incremento poblacional de entre 1 y 1.5% anual hacia el año 2000. Si esto no ocurre, prefiero ni siquiera especular respecto a lo que sucederá con el empleo entre el año 2000 y el 2010 y más allá. A este respecto, y no obstante que semejante descenso de la fecundidad supone un relativo “envejecimiento” de la población —siendo éste un problema que desde luego amerita estudio por sus consecuencias en los servicios de seguridad social, en la estructura familiar y en el empleo mismo—, considero que hacemos mal en hablar prematuramente de tal envejecimiento como si fuera a presentarse en México en los próximos 20 o 30 años una escasez generalizada de fuerza de trabajo como la que se prevé en muchos países de Europa y en otras economías altamente industrializadas donde los índices de fecundidad no aseguran ya la reposición de la población, y donde el dilema se resolverá por la casi total automatización de los procesos de producción o la aceptación, condicionada o no, de inmigrantes de los países sobrados de fuerza de trabajo.

Una última reflexión que me permito hacer es que la temática que he abordado no sólo amerita consideración a nivel nacional, sino por regiones y subregiones, ya que el desempleo, el subempleo y la sobreoferta relativa de fuerza de trabajo no se distribuyen de manera uniforme en todo el país, y que, por otro lado, los requerimientos de demanda que una nueva orientación del desarrollo genere tenderán a concentrarse en determinadas industrias específicas y en determinadas zonas. Sería ésta una temática fructífera para la investigación demográfico-económica, con especial atención a los aspectos del empleo.

Para terminar, vuelvo a un enfoque general, el de la población en sus interrelaciones con el desarrollo. El debate internacional y en las esferas de la teoría y las consideraciones normativas ha sido inconcluso. Si población y economía se influyen mutuamente, el decirlo así puede ser útil para que nadie piense que, unilateralmente, los programas de población resuelven de manera marcada los de desarrollo, o a la recíproca, que los de desarrollo dejan de lado el problema demográfico. En el ambiente de debate de las Naciones Unidas, como lo comprobó la Conferencia Internacional sobre Población de 1984, el aparato conceptual globalizante es el de la interrelación. Sin embargo, lo significativo es desagregar estos conceptos globales y creo que la vertiente del empleo es la que puede servir de enlace para el análisis demográfico en su relación mutua con el análisis de las modalidades y tendencias del desarrollo económico y social; sub-

rayo que económico y *social*. El tema del empleo ha estado curiosamente ausente de las discusiones internacionales sobre población y hasta en los documentos de la División de Población de las Naciones Unidas. Ciertamente que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros organismos multilaterales, por ejemplo la CEPAL, la OCDE, etc., hacen estudios sobre las perspectivas del empleo a diversos niveles; pero en la no muy famosa Declaración de México de la Conferencia Internacional sobre Población de 1984 el término “empleo productivo” apenas fue un agregado de última hora, surgido del azar de un breve cambio de impresiones entre dos delegados mexicanos, y quedó inscrito en un contexto no central ni del todo claro en el citado documento.

A las discusiones sobre población, así como a los debates sobre desarrollo, les falta aún la dimensión *empleo* en toda su problemática y significación.

#### BIBLIOGRAFÍA

ALEJO, Francisco Javier

1970 Centro de Estudios Económicos y Demográficos, *Dinámica de la población de México*, México, El Colegio de México.

1983 “Empleo y asignación de recursos. México: ¿caso fallido?”, en *Recursos humanos, empleo y desarrollo en la América Latina*, selección de Víctor L. Urquidi y Saúl Trejo, México, Fondo de Cultura Económica, Colección Lecturas, núm. 51, tomo II, pp. 140-153.

BRONFMAN, Mario, Elsa LÓPEZ y Rodolfo TUIRÁN

1986 “Práctica anticonceptiva y clases sociales en México: la experiencia reciente”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 2, México, El Colegio de México, mayo-agosto de 1986, p. 166.

MINA, Alejandro

1986 “Evaluación de proyecciones de población: un ejercicio de análisis demográfico”, *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 2, pp. 310-314.

MIRÓ, Carmen A.

1984 Discurso ante la Conferencia Internacional de Población de las Naciones Unidas, México, 1984 (Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población).

URQUIDI, Víctor L.

1985 “Hacia un mundo sin empleo —más allá del eterno corto plazo—”, *Demografía y Economía*, vol. XVIII, núm. 4(60), México, El Colegio de México.

1986 “Crecimiento y empleo”, Coloquio de El Colegio Nacional sobre Crisis y Sociedad, México, 1986 (inédito).

## POBLACIÓN Y EMPLEO A FINES DEL SIGLO\*

El tema de este primer seminario que organiza la Academia Mexicana de Investigación en Demografía Médica no podía ser más importante. Es verdad que los problemas inmediatos de nuestro país acaparan la atención en estos días, pero es indispensable al mismo tiempo escudriñar el horizonte lejano. El de la población no debe ser el único, desde luego, pues en una visión completa del futuro de México habría que considerar elementos tan fundamentales como los recursos naturales, la organización social y política, el peso y la dinámica de los problemas económicos estructurales, y el porvenir de la relación de México con el resto del mundo. Mas la población, como el segundero del reloj, no se detiene. Cada día nacen más de los que mueren, y al cabo del tiempo la sociedad está en creciente necesidad de absorber, aprovechar y cuidar del número cada vez mayor de habitantes que la componen.

Para abordar la problemática demográfica es necesario hacer proyecciones, a partir de los datos históricos. La velocidad del cambio en las principales variables, aunque se mida por décimas de porcientos, tiene repercusiones acumulativas. No debe ser materia de indiferencia el que la tasa de incremento de la población se registre con unos decimales de más o de menos. En la acumulación todo cuenta. En el pasado, nos olvidamos de este simple hecho matemático. A partir de 1972 y 1973, cuando se definió la política demográfica de México, el descenso de la tasa de crecimiento se ha convertido en una pieza clave de la estrategia del desarrollo futuro del país. No nos engañemos, sin embargo, con las cifras que algunos consideran ya bajas. El 2% de incremento anual que se estima acusa la población mexicana es todavía bastante elevado. Nos duplica la población total en 35 años. Si se mantiene, seremos 164 millones de habitantes en el año 2021. Si en cambio continúa el proceso de disminución de la natalidad de acuerdo con las metas y programas que se ha trazado el Estado, llegaremos al año 2000 con unos 105 millones y al año 2021 con unos 130 millones.

No dudo que las sesiones de este seminario podrán profundizar en los pormenores de las proyecciones de la fecundidad, la mortalidad y otros aspectos, y,

\* *Población de México a fines del siglo XX*, Academia Mexicana de Investigación en Demografía Médica/Instituto Mexicano del Seguro Social, 1988, pp. 11-15.

de ser posible, se podrán hacer consideraciones y aun proyecciones sobre la migración interna y la internacional, y sobre la magnitud relativa y absoluta de las concentraciones urbanas. La investigación demográfica en México ha registrado grandes avances en los últimos 20 años, y si bien muchos de los datos básicos, sobre todo los censales, adolecen aún de graves deficiencias, las técnicas de muestreo y los modelos matemáticos que emplean los demógrafos permiten corregir algunas de esas deficiencias y llegar a cifras, actuales y de proyección futura, que puedan dar una idea más precisa de la magnitud y la dinámica del fenómeno demográfico.

Quisiera yo concentrarme en un tema en el que he insistido en ocasiones anteriores, el del incremento y utilización de la fuerza de trabajo. Como empezamos nuestra política de población con por lo menos 10 años de atraso, estamos todavía incorporando a la población en edad de trabajar, y en consecuencia a la fuerza de trabajo, a quienes habían nacido antes de que empezara, hace 14 años, el descenso de la fecundidad. Si este descenso se hubiera iniciado en 1963 en lugar de en 1973, los incrementos de la fuerza de trabajo habrían empezado a descender a partir de 1979, o sea 16 años después. Dada la dinámica actual, la fuerza de trabajo todavía sigue aumentando en cifras absolutas, y seguirá subiendo por lo menos hasta 1989, y su tasa de crecimiento se mantendrá, sin descenso significativo, hasta fines de siglo. Estamos en la típica situación de todo país en que la anterior natalidad elevada, con la consiguiente pirámide de edades de base muy ancha, da lugar a la llamada inercia demográfica que origina que la tasa de incremento de la población económicamente activa se mantenga por algunos años por encima de la tasa general de incremento de la población. Ése es nuestro caso: nuestra población total aumenta a razón de 2% al año, mientras la fuerza de trabajo crece a razón de 3.4%.

La proyección a futuro de la fuerza de trabajo está, en consecuencia, predeterminedada, en lo general, por acontecimientos del pasado, en esencia por la fecundidad de los últimos 25 años, y además por la mortalidad decreciente. Este último es un elemento significativo pero no el determinante. Es significativo porque la mortalidad general ha descendido constantemente durante los últimos 20 años, y en especial la mortalidad infantil y la de niños menores de 14 años. Mas no es determinante porque las cifras de fecundidad pesan mucho más en el índice de crecimiento que las de mortalidad. Como quiera que sea, la mortalidad infantil y de niños seguirá descendiendo, y la mayor tasa de sobrevivientes llegará tarde o temprano a engrosar las filas de la fuerza de trabajo, de los 15 años en adelante.

Se podría también especular sobre los efectos de la migración internacional en la fuerza de trabajo futura, y digo especular porque, hasta donde yo me he percatado, no existen proyecciones de la emigración o de la inmigración, y

mucho menos de su efecto en la composición por edades de la fuerza de trabajo actual y futura. No obstante, se supone que cada año emigran de México en forma más o menos definitiva por lo menos unas 200 000 personas, que se supone son también principalmente hombres y mujeres en edad de trabajar que o bien no han podido encontrar empleo en México o que, por el diferencial de salarios, por factores familiares y otros, han decidido emigrar. Dado que los mercados de trabajo están segmentados, tanto en México como en Estados Unidos, parece difícil estimar cuáles puedan ser los efectos de los procesos migratorios. Se afirma, en todo caso, que tienden a emigrar personas que son parte de la fuerza de trabajo mexicana y que tienen cada vez más alta calificación. En algunas partes del norte de México se señala que existe escasez de trabajo calificado no porque no se genere en el país la demanda del mismo, sino porque ese recurso humano emigra temporal o definitivamente.

Frente a la emigración habrá que considerar a futuro la inmigración. Ésta ha existido siempre con fines profesionales, de trabajo empresarial, de naturaleza familiar y, con frecuencia, por razones de seguridad del migrante. En los últimos años empezamos a advertir la presencia de refugiados en mucha mayor cantidad que antes, y aparte del caso específico de los campesinos de Guatemala, se manifiesta una migración a México de fuerza de trabajo semicalificada y calificada de la región centroamericana que inevitablemente pesa sobre las oportunidades de empleo en México —aunque no quisiera aseverar lo anterior con demasiada insistencia, debido a la segmentación de los mercados de trabajo, lo que quiere decir que el inmigrante no siempre desplaza al nacional sino que desempeña tareas que la fuerza de trabajo nacional no quiere o no puede llevar a cabo, así como los emigrantes mexicanos a Estados Unidos llenan huecos en la estructura de la demanda de trabajadores que la oferta segmentada de allá no logra satisfacer. El más elemental cálculo de probabilidades nos indicaría que mientras la creciente fuerza de trabajo de Centroamérica —donde la fecundidad todavía no registra (excepto en Costa Rica) descensos apreciables— no encuentre oportunidades de empleo adecuadas en esa región, su propensión a rebasar sus fronteras e internarse en nuestro territorio en busca de empleo será bastante fuerte.

De cualquier manera, los expertos en demografía tienden a minimizar los efectos de estas migraciones —para afuera y hacia dentro— en las grandes tasas demográficas que nos interesan, y entre ellas la de incremento de la fuerza de trabajo. No sabemos con seguridad el monto de nuestra fuerza de trabajo actual, pero difícilmente puede ser superior a 24 millones sobre una población estimada para este año de 1986 en 82 millones, o sea casi 30%. Tal vez sea un poco menos. Lo que sí parece bastante razonable afirmar es que de los 24 millones, el desempleo abierto abarca ya cerca de 3.5 millones. De los 21.5 millones empleados, tal

vez 40%, o sea cerca de 9 millones, estén en estado de subempleo y empleo informal, lo que daría apenas 11.5 millones en empleo regular. Como unos 4 millones integran la burocracia pública y paraestatal, la economía productiva absorbe sólo 7.5 millones, de los cuales unos 5, por lo menos, deben estar en la industria, y el resto en los servicios y en las actividades primarias. El problema que se plantea a futuro, tanto inmediato como más lejano, es que la dinámica demográfica del país arroja al mercado de trabajo entre 700 000 y 800 000 jóvenes en busca de empleo cada año.

Suponiendo que fuera conveniente lograr una fuerza de trabajo de unos 40 millones de habitantes para el año 2000, respecto a una población que pudiera ser, si se cumplen las proyecciones de descenso continuo de la natalidad, de 105 millones —lo que daría una relación de 38% como población económicamente activa, frente al casi 30% actual, y si además se quisiera llegar al año 2000 con menor tasa de desempleo abierto, digamos 6%, en contraste con el 13 a 14% actual, México tendría que dar empleo a alrededor de 15 millones de personas más —un millón por año. Este cálculo tiene en cuenta, como es obvio, que la tasa de participación de la población en edad de trabajar en la fuerza efectiva de trabajo se elevaría, quizá sobre todo entre la población joven y entre el sector femenino, el cual participa aún relativamente poco en la población económicamente activa.

Como puede fácilmente imaginarse, la tarea de crear empleo será gigantesca, pues la incorporación anual de la población a la fuerza de trabajo que se requiere para alcanzar esa meta tendrá que ser superior a la que se ha registrado en los últimos 15 años, y porque se necesitará aumentar el empleo formal a una tasa que sólo se ha conseguido en años excepcionales de crecimiento económico. Podría tener un margen de variación la meta de crear 15 millones de empleos en 15 años. Por ejemplo, que la emigración neta anual a Estados Unidos o a otros países de alto ingreso per cápita se incrementara; o que la previsión de una inmigración considerable de centroamericanos resultara falsa; o que el sistema escolar retuviera más tiempo, y a tiempo completo, a la población en edad de educación media y superior; o que las mujeres no aumentaran su participación en la fuerza de trabajo.

Pero algunas de estas variantes suponen que el ingreso familiar en México aumentaría de tal forma que no fuera tan necesario el trabajo de las mujeres, o que los jóvenes se sumaran al subempleo al mismo tiempo que estudiaran a tiempo parcial; o que la prosperidad en México haría menos atractiva la emigración de trabajadores al extranjero. Por otro lado, pudiera aumentar el autoempleo en el sector informal, en actividades productivas, aunque por ahora poco sabemos acerca de este sector. En cambio, las tendencias en la aplicación de la

tecnología indican que los métodos modernos de producción industrial y de generación de servicios desplazan mano de obra no calificada y aun semicalificada en las unidades de producción, por más que tiendan también a diversificar el empleo en nuevas actividades.

Sería difícil pronosticar todas estas distintas modalidades, pues dependen a la vez de otros factores relacionados con el conjunto del desarrollo económico y social, si bien se pueden tener en cuenta en un estudio amplio y al mismo tiempo acucioso del problema. A este respecto, cabe recordar que desde los años setenta no se ha hecho un estudio general sobre las perspectivas de empleo, y cabría insistir en la urgencia de que se lleve a cabo, actualizando y mejorando el anterior.

Si tiene algún asidero lo que vengo exponiendo, lo más probable es que hacia el año 2000 habremos logrado aumentar el empleo, pero también el desempleo y el subempleo —situación paradójica que nos debiera hacer reflexionar bastante.

No se trata —lo he dicho ya varias veces en diferentes foros— de partir de una especie de determinismo demográfico para llegar a la anterior conclusión. Se podrá decir —y estará bien dicho— que el desarrollo futuro, del que el país es capaz, absorberá la fuerza de trabajo cada día más en el empleo productivo. Pero sabemos que para lograr tasas de crecimiento de la economía suficientes para absorber los incrementos de la fuerza de trabajo y reducir el actual desempleo, y abatir además el subempleo, se requerirá cumplir una serie de condiciones extraordinarias, que supondrán todas ellas, por lo menos, que se alcancen tasas de inversión real superiores a las del pasado y a las actuales y previsibles en los años inmediatos.

La economía mexicana ha podido crecer a ritmo elevado en algunos periodos, y en algunos años concretos, aunque con fuerte ayuda del endeudamiento externo como complemento del ahorro interno. Tampoco se trata de simples extrapolaciones de la experiencia de crecimiento anterior, sino de concebir cambios en la estructura económica que a la vez que sean eficientes en función de los objetivos de lograr mejorar el ingreso por habitante puedan, concretamente, originar un crecimiento suficiente del empleo para evitar continuar en la perspectiva del desempleo abierto y subempleo crónico en que actualmente se encuentra México.

Entre algunos de los requisitos indispensables para estimular tendencias ascendentes en el empleo estará sin duda el mejoramiento de la productividad agrícola, con objeto de ampliar los horizontes del mercado interno, y estará el aumento de la productividad industrial para ensanchar las posibilidades de exportación de manufacturas, sobre todo en industrias de mayor intensidad en el uso de mano de obra. Pudiera parecer contradictorio decir que elevando la pro-

ductividad se aumentaría el empleo, porque generalmente se supone que una mayor productividad quiere decir que se obtiene más producción con menor insumo de mano de obra. Sin embargo, el problema tiene que examinarse sectorialmente y no como cuestión de una unidad de producción aislada, y además, el concepto de productividad deberá ser global y no sólo de la mano de obra. Las máquinas también pueden ser más productivas, más eficientes. Y la economía en su conjunto pudiera funcionar a mayor nivel de eficiencia colectiva.

Volviendo a los aspectos demográficos, sería preciso subrayar que, aun en el caso, a todas luces deseable, de que la economía pudiera crecer a una tasa mayor que la actualmente previsible, México tenderá a registrar una sobreoferta de trabajo en los próximos 15 años, en especial en los próximos 8 a 10 años. Ello obliga a reflexionar sobre el concepto futuro de "empleo". Se tiende tal vez con exceso a considerar como empleo el que se logra en una nómina regular, a cambio de un salario también regular. El mejor ejemplo tal vez sea la burocracia, que asegura empleo y salario (aunque no productividad); también en el sector paraestatal y en el privado se produce este fenómeno. No obstante, como en Europa y otras áreas, el empleo informal, incluido el autoempleo, gana terreno, y no debe considerarse como una aberración mientras sea productivo. Se marcha en algunos países hacia una situación en que el "empleo" se alternará con educación y reeducación, con reciclaje, con descanso y con ocio. Se irán encontrando nuevas modalidades de empleo, de utilización del esfuerzo productivo de los recursos humanos en edad y condiciones de trabajar. No se logrará probablemente el llamado "pleno empleo", pero tampoco el "pleno desempleo". Y habrá que establecer un sistema de seguridad y responsabilidad social hacia el desempleado y hacia el escasamente empleado. Viviremos, en fin, bajo el síndrome del "fin del empleo".

De más está decir que en tanto se intensifique la política de población tendiente a reducir la natalidad, como ya la ha emprendido México desde 1974, aunque con retraso, se aliviará en cierta medida la perspectiva que presento, que algunos juzgarán algo pesimista pero que creo que necesita tratarse con toda seriedad. Si en lugar de 105 millones de habitantes el año 2000 llegáramos a ser sólo 95, lo que significaría un esfuerzo de planificación familiar sin precedente, estaríamos sin duda en mejores condiciones para afrontar la problemática del siglo XXI; mas no es probable que la de los próximos 15 años fuera más fácil de acometer.

## HACIA UN MUNDO SIN EMPLEO: MÁS ALLÁ DEL 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 15 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 llamados “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”.<sup>1</sup> 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 intervienen 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 30 y 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

\* *Demografía Económica*, vol. XVIII, núm. 4(60), 1984, pp. 541-553.

<sup>1</sup> 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*, 1 de diciembre de 1983, especialmente los párrafos 115 a 130 y el cuadro 1. Las cifras que se citan corresponden a las proyecciones llamadas “intermedias” y “baja”, es decir, que suponen descensos de la fecundidad. Para simplificar, se aproximan en este texto a centenas de millones.

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 millones. 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, de 2.5%, las de Asia meridional, de 2.2%, y las de Asia oriental, de 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, de 0.3% en Europa.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

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 de 50 a 60 por ciento, y en los industrializados oscila entre 58 y 66 por ciento.<sup>4</sup> En la actuali-

<sup>2</sup> *Ibid.*, cuadro 1.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> *Ibid.*, cuadro 21, pp. 290-291.

dad 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 730 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 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 de 6% de la PEA, habría que añadir otros 150 millones al empleo, de los cuales casi 120 millones 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 millones 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 15 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 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 a 6%— los países en desarrollo deberán crear empleo para casi 1 000 millones de personas, de los cuales 560 serán 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 aun 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

de 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. 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 algunos 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 aquéllos de reciente y pujante industrialización, los llamados *MIC* 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 *MIC*, 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 agro-

pecuaria y servicios de apoyo a la industria y al comercio, los efectos positivos en el empleo global empiezan a ponerse en duda. Incluso el llamado “redespliegue industrial” de los países del Norte hacia el Sur pudiera, en determinadas circunstancias, revertirse con base en microelectrónica y en robotización a favor de los países de alta industrialización.<sup>5</sup> 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 antiempleo, 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 15 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 exten-

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Gerard K. Boon, “La cambiante ventaja comparativa en el comercio internacional”, *Diálogos*, vol. 19, núm. 113, septiembre-octubre de 1983.

dida a todo el mundo, la indiferencia de gran parte de los 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 llegan a cerca de 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.<sup>6</sup>

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 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 de 35 a 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 urba-

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, Louis Emmerij, "The social economy of today's employment problem in the industrial countries", en Edmond Malinvaud y Jean-Paul Fitoussi (comps.), *Unemployment in Western Countries —Proceedings of a Conference Held by the International Economic Association at Bischenberg, France*, Londres, MacMillan, 1980, pp. 56-69.

na 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 de 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 restructuración 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 40 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—;<sup>7</sup> segunda, la ampliación de los recursos que componen el sistema del Banco Mundial como apoyo a las necesidades a mediano y 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 10 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 10 años de retraso; debió haber empezado en los años sesenta, cuando era ya 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.<sup>8</sup> En los años setenta, ya iniciado el descenso de la fecundidad en México, economistas mexicanos de prestigio nos

<sup>7</sup> John H. Williams, “La estabilización monetaria: los planes de Keynes y White”, *El Trimestre Económico*, vol. x, 1943, pp. 431-449.

<sup>8</sup> 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. Urquidi, “Empleo y explosión demográfica”, *Demografía y Economía*, vol. viii, núm. 2, 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, abril-junio de 1984, pp. 231-256; Francisco Javier Alejo, “Empleo y asignación de recursos. México: ¿caso fallido?”, en Víctor L. Urquidi y Saúl Trejo (comps.), *Recursos humanos, empleo y desarrollo en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, Lecturas 51, tomo ii, 1983, pp. 140-153.

hicieron saber que si la economía mexicana pudiera crecer a 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 de 8%, la realidad fue que en ningún momento se redujo el desempleo abierto, aun en los años de mayor auge, a menos de 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 de 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 10 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 de 50% 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”—,<sup>9</sup> parece necesario escudriñar más allá, hacia los años 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.

<sup>9</sup> México, Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, mayo de 1983, p. 211.

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 40 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 des-emplorado 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.

POBLACIÓN Y OTRAS CUESTIONES:  
URBANIZACIÓN Y EDUCACIÓN



## LA CIUDAD SUBDESARROLLADA\*

Las ciudades contemporáneas pertenecen a los pobres.

J.F.C. TURNER, en el Seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre la Política y la Planeación del Desarrollo Urbano, Pittsburgh, 1966.

El desmoronamiento de Roma fue el resultado final de su crecimiento exagerado... ejemplo amenazador de la expansión incontrolada, la explotación sin escrúpulos y el exceso materialista.

LEWIS MUMFORD, *The City in History*, 1961.

Contener el problema evitando así que empeore.

De un informe del Banco Interamericano de Desarrollo, 1965.

### I

El crecimiento urbano, que se registra a una tasa bastante más elevada que la del aumento general de la población, está ganando importancia rápidamente en la lista de los problemas económicos y sociales no resueltos, y tal vez insolubles, de los países del mundo menos desarrollado. Aunque en algunas de estas naciones hubo indicaciones claras de urbanización acelerada durante los años cuarenta, sobre todo bajo el impacto de la segunda guerra mundial y sus consecuencias, sólo a partir de 1950, aproximadamente, es cuando el proceso ha adquirido velocidad. Sin embargo, este proceso es todavía de crecimiento urbano más que de desarrollo urbano, si por desarrollo se entiende un proceso de cambio orgánico en función de objetivos y que pueda contribuir a un avance económico sólido y a un mayor bienestar sin que se creen desequilibrios penosos o se produzcan nuevas formas de malestar social. Las ciudades, de condicio-

\* Trabajo presentado en el simposio El Hombre en la Ciudad del Futuro llevado a cabo en Río Piedras, Puerto Rico, en octubre de 1967, bajo los auspicios de Lions Internacional y la Universidad de Puerto Rico. El original se publicó en inglés en la obra colectiva de Richard Eells y Clarence Walton, *Man in the City of the Future*, Nueva York, Macmillan-Arkvill Press, 1968, pp. 73-97. La traducción es de Joaquín Urquidí. *Demografía y Economía*, vol. III, núm. 2, 1969.

nes y tamaños distintos, están creciendo: contienen más habitantes, se extienden de manera horizontal y vertical, concentran en su medio más actividad comercial e industrial, atraen la mayor parte de las inversiones y los servicios, y se benefician proporcionalmente más que las áreas rurales del avance educativo y de la cultura en general. Pero el crecimiento de las ciudades en los países más pobres, no previsto en su escala actual, ha traído una nueva dimensión al desarrollo económico y social —el requisito de que el crecimiento económico, difícil en sí mismo, de alguna manera se haga congruente con las normas apetecibles de la vida urbana y tome en cuenta las varias y complejas fuerzas que configuran la ciudad y la conducta de sus habitantes.

Los problemas de la urbanización son, claro está, mundiales. La ciudad es una preocupación principal de los sociólogos, los planificadores, los estadistas y los políticos, de los medios de comunicación masiva y de la gente común de las naciones del mundo industrialmente desarrollado. Aunque las descripciones espeluznantes de las ciudades industriales del siglo XIX son principalmente cuestión de historia, la riqueza económica actual de las naciones más avanzadas no ha conducido a soluciones satisfactorias desde el punto de vista social. Entre las condiciones de vida y de vivienda de las familias en los niveles de ingresos superiores y las de los estratos inferiores persisten contrastes casi sin medida. Una apreciación reciente y repentina de esas diferencias está requiriendo una concienzuda reevaluación de las políticas de desarrollo urbano, y la consideración no sólo de los problemas internos de cada ciudad, sino también de las interrelaciones entre los centros urbanos y del significado último de la urbanización para la nación entera.

La gravedad de estos problemas en los países desarrollados del mundo occidental, y las implicaciones casi aterradoras de los futuros conurbios megalopolitanos que se prevén no se pueden subestimar. Sin embargo, la mayor parte de la literatura escrita sobre esta materia, ya sea pesimista o utópica, trata la ciudad, o la cadena de ciudades, como accesible a algún tipo de esfuerzo concertado por parte de los planificadores y las autoridades a escalas locales y nacionales: los recursos, en potencia, están disponibles y lo que se necesita, en general, es resolución en función de prioridad social y política (aparte de ciertas controversias entre las diferentes escuelas de planificación urbana). En cambio, en las partes menos desarrolladas del mundo —donde, no debe olvidarse, el ingreso medio por habitante varía, en diferentes regiones, de una veintea a una cuarta parte de los ingresos medios en los países industrialmente avanzados— el problema estriba en una virtual indisponibilidad de recursos, además del aspecto, que dista de ser simple, de la toma de decisiones (en relación con lo cual las perspectivas pueden ser incomparablemente menos alentadoras). La urbaniza-

ción en los países menos desarrollados es necesaria para el desarrollo moderno, pero está exhibiendo algunas de las peores características del crecimiento de las ciudades en las naciones industriales, a lo que se agrega el cambio social sin precedente que resulta de las tasas elevadas de crecimiento demográfico y de los movimientos en masa de población de las áreas rurales a las urbanas.

Todas estas circunstancias están produciendo la *ciudad subdesarrollada* —la ciudad de las naciones subdesarrolladas. Debido a las situaciones económicas y políticas en que se desenvuelve, este tipo de ciudad bien puede llegar a convertirse en la ciudad subdesarrollada permanente. A continuación se intenta examinar las condiciones generales que rodean esta faceta particular del “Decenio del Desarrollo” y algunos de los lineamientos que podrían servir cuando menos para contener el problema. En la mayor parte, he consultado la literatura reciente sobre el cambio demográfico y el desarrollo urbano.<sup>1</sup> No pretendo hacer uso de conocimientos especializados —lo cual puede ser una ventaja— sino que trato de ver el problema de manera más general, tal vez como lo haría un economista del desarrollo, aunque no hasta el punto de permitir que el cuadro total se oscurezca y se disuelva en lugares comunes. De manera inevitable, emplearé primordialmente los datos y la experiencia de América Latina, pero gran parte de lo que resulta de este cuadro probablemente se pueda aplicar al crecimiento urbano en Asia y en partes de África.

## II

Más de 2 200 millones de personas habitan el mundo subdesarrollado, contra cerca de 1 000 millones en los países más afortunados en el avance económico. Una medida común del grado de urbanización es el porcentaje de la población que vive en localidades de más de 20 000 habitantes. En 1920 esta proporción, para el mundo entero, fue de 14%; en 1940, 19%, y en 1960, 25%; o sea un total de 753

<sup>1</sup> Entre las fuentes consultadas particularmente valiosas se pueden mencionar las siguientes: trabajos presentados por la División de Población de las Naciones Unidas, otros organismos relacionados y expertos individuales al Seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre Planeación y Política del Desarrollo Urbano, en Pittsburgh, octubre-noviembre de 1966; escritos presentados en la Conferencia Mundial de Población, Belgrado, septiembre de 1965; Luis Lander y Julio César Funes, “Urbanismo y desarrollo”, en *Hacia una política de integración para el desarrollo de América Latina*, actas del Sexto Congreso Interamericano de Planificación, Caracas, 6-11 de noviembre de 1966 (San Juan, Puerto Rico, Sociedad Interamericana de Planificación, 1967), pp. 60-110, y Rubén D. Utría, “Los factores estructurales del desarrollo y el problema de la vivienda en América Latina”, *Boletín Económico de América Latina*, vol. xi, núm. 2, octubre de 1966, Naciones Unidas, CEPAL, pp. 246-275.

millones de habitantes en 1960.<sup>2</sup> De esta cantidad, más de la mitad, unos 380 millones, habitaba las áreas menos desarrolladas: Asia meridional y oriental, América Latina y África.<sup>3</sup> En América Latina, la proporción, en 1960, de los habitantes en localidades de más de 20 000 habitantes fue de 32%, mientras que en Asia meridional fue de sólo 14%; en América del Norte fue de 57%; en Europa, 41%, y en la Unión Soviética, 36%.<sup>4</sup> Entre 1940 y 1960 el número de habitantes en dichas localidades se duplicó con creces en las áreas menos desarrolladas: en América Latina aumentó en 170%; en África, 164%; en Asia meridional, 130%, y en Asia oriental, 96%.<sup>5</sup> En las áreas desarrolladas, los aumentos variaron de 24 a 76%.

Sin embargo, las localidades que contienen de 20 000 a 100 000 habitantes no pueden ser consideradas como ciudades en el sentido usual de la palabra. Si se toma como indicador de la urbanización las ciudades de más de 100 000 habitantes, el porcentaje de la población mundial que habita en ellas ascendió de 8.6 en 1920 a 12.6 en 1940 y a 17.5 en 1960; de 1940 a 1960 hubo un aumento de 82%.<sup>6</sup> Hoy día, cerca de 600 millones de personas viven en ciudades de semejante tamaño, y tal vez la mitad se encuentre en los países menos desarrollados, donde las tasas de incremento son, por lo general, más altas.

Aun otro punto conveniente de separación es el límite de 500 000, que distingue las ciudades grandes de las simples ciudades y localidades urbanas. Para 1960, casi 12% de la población mundial, o 352 millones de habitantes, vivía en dichas ciudades grandes, contra 5% en 1920. En Asia meridional, América Latina y África, entre los años de 1940 y 1960, el número de habitantes en ciudades de este rango se triplicó con creces y aumentó casi a esa tasa en Asia oriental; en América del Norte y la Unión Soviética se duplicó y en Europa ascendió sólo una quinta parte. En particular, el decenio de los cincuenta presenció una expansión más rápida de las ciudades grandes y las metrópolis que de las ciuda-

<sup>2</sup> División de Población de las Naciones Unidas, *Trends in World Urbanization, 1920-1960*, trabajo presentado al Seminario Interregional que se menciona en la nota 1; estimación derivada del cuadro 2.

<sup>3</sup> Una definición aparentemente más rigurosa de "áreas menos desarrolladas" da un total de sólo 321 millones en este grupo en 1960, o sea 42.4% del total. Este agrupamiento supuestamente excluye a Japón, donde el grado de industrialización y de urbanización es mucho más alto y la tasa de incremento demográfico es mucho más baja que en la mayor parte de los países de Asia, aunque el ingreso *per capita* está por debajo de los niveles occidentales. Sin embargo, no está disponible la subdivisión por regiones de los 321 millones, por lo que en el texto se utilizó la cifra más alta. Cf. *ibid.*, cuadro 11.

<sup>4</sup> *Ibid.*, cuadro 4.

<sup>5</sup> Para estas cuatro regiones en su conjunto el incremento fue de 116%; según la definición más rigurosa (véase la nota 3), fue de 138%. *Ibid.*, cuadros 2 y 11.

<sup>6</sup> *Ibid.*, cifra derivada del cuadro 1.

des menores. La concentración urbana aumentó, sobre todo en la Unión Soviética y en las áreas menos desarrolladas. En estas últimas, en 1960, 46% de la población urbana vivía ya en ciudades de 500 000 o más personas. La rapidez con que esto ocurrió en esas regiones no significa, desde luego, que se estaban alcanzando los grados de urbanización de los países industriales, pero sí es significativo que casi la misma cantidad de personas vivía en ciudades de más de 500 000 habitantes en los países más pobres que en los más ricos.<sup>7</sup> Con sólo considerar a América Latina, se encuentra que 17% de su población total habitaba este tipo de ciudad, una proporción más elevada que la de otras regiones menos desarrolladas, igual a la de Europa y superior a la media mundial.<sup>8</sup>

Dadas las tasas diferenciales de incremento de la población entre las áreas desarrolladas y las subdesarrolladas, se espera que para el año 2000 éstas (excluido Japón) contengan más de las tres cuartas partes de la población mundial, si se supone un total de 6 130 millones de habitantes.<sup>9</sup> De hecho se estima que más de 85% del incremento de la población mundial entre 1965 y el año 2000 tendrá lugar en las áreas menos desarrolladas,<sup>10</sup> debido a la expectativa de altas tasas de natalidad en esas áreas, reforzada por la mortalidad en descenso —en contraste con las tendencias de crecimiento demográfico más lento que prevalecen en los países industriales. Con base en las tendencias y la experiencia recientes, y en los muchos factores que atraen a la gente a las ciudades y la inducen a emigrar de las áreas rurales a las pequeñas poblaciones, es posible que para el año 2000 cerca de la cuarta parte de la población mundial viva en ciudades de 500 000 o más habitantes; de estos 1 500 millones de personas, tal vez tanto como las dos terceras partes, o casi 1 000 millones, se encontrarán en las regiones menos desarrolladas. Y de estos 1 000 millones de personas es fácil que 300 millones estén localizados en América Latina. Si la línea divisoria se sitúa en 100 000, es probable que las áreas menos desarrolladas contengan más de 1 800 millones de habitantes en ciudades de ese tamaño y más, de los cuales unos 400 millones se encontrarán en América Latina.

América Latina parece estar tomando la delantera, desde el punto de vista de las tasas de incremento, pues es posible que casi 47% de su población habite, para el año 2000, ciudades de 500 000 o más habitantes, lo cual sería casi el

<sup>7</sup> *Ibid.*, cuadros 7-9. La definición más rigurosa de “áreas menos desarrolladas” reduce la proporción de éstas en la población total de las ciudades de más de 500 000 habitantes a 39.5%, y la proporción de habitantes de estas ciudades al total de la población urbana a 43% (cuadro 11).

<sup>8</sup> *Ibid.*, cuadro 9. Alrededor de 25% estaba en ciudades de más de 100 000 habitantes.

<sup>9</sup> Proyección intermedia. Véase John D. Durand, “The Modern Expansion of World Population”, *Proceedings* de la Sociedad Filosófica Norteamericana, vol. CXI, junio de 1967, cuadro 1.

<sup>10</sup> *Ibid.*, cuadro 5.

doble de la proporción en el mundo como un todo. Y es probable que aproximadamente 60% de la población futura de América Latina habite ciudades de más de 100 000 habitantes cada una. Ya en 1960, 19 ciudades de América Latina contenían más de medio millón de personas; hoy día hay por lo menos 22 ciudades semejantes, y habrá muchas más en el futuro según continúe la migración rural-urbana y la gente fluya de las localidades más pequeñas a las de tamaño mediano y después a las más grandes.

La urbanización rápida es evidente a lo largo de América Latina. Si se emplea la definición habitual en las comparaciones internacionales, de 20 000 o más habitantes como localidad urbana, la población urbana de América Latina se expandió a una tasa media anual de 5.1% entre los años 1940 y 1960. Esta tasa fue de por lo menos 5.3% en 1950-1960. En este decenio, en los dos países más populosos, Brasil y México, la tasa fue de 6.5 y 5.2%, respectivamente. En Venezuela fue de 8.2%; en la República Dominicana, un país pequeño, fue de 9.0%; en Panamá, de 5.1%. En México, la tasa de crecimiento de la población urbana en ciudades de 100 000 o más habitantes, en el periodo 1950-1960, fue de 5.3%; estas ciudades registraron las dos terceras partes del total de la población urbana en 1960. Las tasas correspondientes de Venezuela y Brasil fueron de 8.1 y 5.5%.<sup>11</sup> En Venezuela, el número de personas en ciudades de más de 100 000 habitantes constituyó apenas 10% de la población total en 1940, pero esta proporción ascendió hasta 30% en 1961.<sup>12</sup>

Algunas de las ciudades más grandes de América Latina aumentaron su población en los años cincuenta en 60 a 70%, por ejemplo, la Ciudad de México, São Paulo, Bogotá, Guayaquil, Quito; y otras casi la duplicaron o más, como Caracas, Lima, Cali, Santo Domingo, Monterrey, Belo Horizonte, Guadalajara. En ciertas ciudades más pequeñas se registraron tasas de crecimiento más elevadas. En Buenos Aires, la capital más grande de América Latina, y en Río de Janeiro, la antigua capital de Brasil, la expansión fue menos rápida, pero en estas dos ciudades el tamaño por sí mismo ya es significativo, de manera que aun un crecimiento anual de 3% es importante y debe tomarse en cuenta.

Es probable que continúen, por lo general, las tendencias actuales en América Latina, aunque las tasas de urbanización puedan disminuir en algunos de los países más grandes así como en las capitales mayores. No es probable que se amiore la migración rural-urbana, pero puede dirigirse, en forma creciente, a las ciu-

<sup>11</sup> Datos para Brasil de John Durand y César Peláez, "Patterns of Urbanization in Latin America", *Milbank Memorial Fund Quarterly*, vol. XLIII (parte 2, octubre de 1965), cuadros 4 y 5. Datos para México, Venezuela, Panamá y República Dominicana de Carmen Miró, "The Population of Latin America", *Demography*, vol. 1, núm. 1, 1964, cuadro 8.

<sup>12</sup> Lander y Funes, *loc. cit.*, cuadro 13.

dades de tamaño medio según se extienda a ellas el desarrollo industrial y comercial. La perspectiva mínima que se tiene es que la población urbana en su conjunto se duplicará cada 15 años, mientras que la población rural, en el mismo periodo de tiempo, puede que ascienda sólo 40% (cifra que por sí sola es inquietante). En países como Ecuador, Colombia y algunas naciones de América Central, la expansión será de tres tantos cada 15 años, y en otros, como la República Dominicana y Venezuela, de cuatro o cinco veces, si persisten las tendencias presentes.<sup>13</sup>

Los datos sobre la población mundial, sobre todo de las áreas menos desarrolladas, están sujetos a revisión y deben, desde luego, tomarse como estimaciones. Las aproximaciones son aún más grandes en el caso de la población urbana, para la cual hay diferentes definiciones, y un poblado de un tamaño dado en función del número de habitantes tiene obviamente un significado bastante diferente en África que en América Latina. Además, las proyecciones al año 2000 no son mejores que las premisas en las que están basadas. No obstante, parece necesario tener alguna idea de las magnitudes, no sólo importantes en sí mismas sino también como trasfondo para otras consideraciones que afectan el crecimiento urbano y le dan características peculiares en nuestro tiempo.

### III

Las ciudades de América Latina que crecen con rapidez —y lo mismo es verdad, en términos generales, para las otras áreas menos desarrolladas— no son el producto de sociedades agrícolas e industriales altamente productivas, sino que se relacionan con condiciones en donde la productividad rural es, por lo común, baja; la industria fabril está desarrollada sólo en parte; los niveles de educación, calificación, salud y seguro social son todavía sumamente inadecuados, y el ingreso y la propiedad están altamente concentrados. Las ciudades de América Latina —aun las más grandes de origen europeo— son pobres; pobres y en parte desatendidas o pobres y atrasadas, o pobres en promedio pero con manchas de riqueza entremezcladas con barriadas pasmosamente horribles y alrededores repulsivos, más o menos unidas por transportación y otros servicios crecientemente inadecuados. Las naciones de América Latina están siendo acosadas por la “ciudad prematura” —una visión previa de la futura “no ciudad” si es que no se cambian las perspectivas presentes de desarrollo.

Es del conocimiento general que en los alrededores de casi todas las ciudades grandes de América Latina han surgido las comunidades llamadas “margina-

<sup>13</sup> R. Utria, *loc. cit.*, p. 266.

les”, que a veces han penetrado hasta su centro. Éstas varían desde los tugurios hasta las poblaciones “callampas” y las subdivisiones clandestinas, y constituyen lo que un autor llama asentamientos urbanos no regulados, en su mayor parte inevitables.<sup>14</sup> Estos asentamientos son o han sido los “centros de recepción”, en términos generales, de los migrantes pobres y no calificados procedentes de las áreas rurales y de las localidades urbanas menores. La expansión de estas comunidades ha sido tan rápida y tan inesperada que ha sido imposible proveerlas de los servicios esenciales —agua, drenaje, luz y los otros servicios municipales habituales; carecen de escuelas, unidades de salud, protección y amenidades; los terrenos en que están establecidas están sujetos, con frecuencia, a la erosión y a las inundaciones; sus viviendas consisten, en lo principal, en chozas forjadas, de manera ingeniosa, con láminas metálicas de desecho, madera, piedra o tabla; a veces tienen una organización “cívica” propia, pero también con demasiada frecuencia abrigan a los criminales habituales y procrean la violencia, el robo y el vicio. A estas áreas se deben añadir los tradicionales tugurios empotrados en el centro de las ciudades, tal vez hoy día en peores condiciones que antes. Los moradores de las barriadas y de las comunidades marginales quizá abarquen de la cuarta parte a la mitad o más de la población de las ciudades más grandes de India, Turquía, Perú, Venezuela, Iraq, Senegal y muchos otros países.

Estas subciudades de poblaciones marginales son el resultado de dos dificultades principales: por un lado, la incapacidad de las áreas rurales para proveer medios de vida a una población que crece con rapidez; por el otro, la inhabilidad del sistema económico para absorber a los habitantes urbanos, de manera suficiente, dentro del empleo industrial.<sup>15</sup> Ambos problemas requieren cierta elaboración y por ellos corre un tercer factor, a saber, los niveles relativamente altos de fecundidad combinados con una mortalidad general e infantil, en descenso, lo que por el momento significa tasas de crecimiento de la población sin precedente que probablemente perdurarán por largo periodo de tiempo.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> J.E.C. Turner, *Uncontrolled Urban Settlements*, trabajo presentado en el Seminario Interregional citado en la nota 1. Este escrito contiene un análisis excelente de los problemas que hay que tratar, con ejemplos de muchas partes del mundo menos desarrollado. Véase también R. Utria, *loc. cit.*

<sup>15</sup> R. Utria, *loc. cit.*, *passim*, y División de Población de las Naciones Unidas con la colaboración del profesor Sidney Goldstein, *Urbanization and Economic and Social Change*, Seminario Interregional citado en la nota 1.

<sup>16</sup> Una encuesta que se llevó a cabo en siete capitales de América Latina mostró un número promedio de hijos nacidos vivos por mujer de edad fecunda que iba de 2.25 en Río de Janeiro a 3.27 en la Ciudad de México (dejando fuera Buenos Aires, donde fue de 1.49). Véase Carmen Miró, “Some Misconceptions Disproved: A Program of Comparative Fertility Surveys in Latin America”, en B. Berelson (comp.), *Family Planning and Population Programs*, Chicago, 1966, p. 639, cuadro 2.

Las condiciones rurales son responsables, en la mayor parte de los países, de una porción considerable de la migración a los asentamientos no regulados en las ciudades más grandes. A pesar del progreso logrado en muchas áreas, los sistemas de tenencia de la tierra son inadecuados y, con frecuencia, injustos desde el punto de vista social. Los más de los campesinos no poseen tierra, o tienen parcelas tan pequeñas, en propiedad o en arriendo, que no pueden ganarse la vida. Los programas para mejorar los métodos de cultivo y elevar los rendimientos, ampliar los mercados y proveer incentivos no han sido suficientes. La gente se mueve hacia los centros urbanos no porque las técnicas nuevas la hayan hecho superflua en las explotaciones agrícolas, como en los países avanzados, sino porque la tierra no puede alimentarla. La gente va en busca de trabajos mejor pagados, de nuevas oportunidades o de la seguridad aparente —o aun el “atractivo”— de la ciudad. Sería imposible analizar aquí en detalle estos problemas. Existe conciencia creciente de ellos, y muchos programas de desarrollo agrario y de cultivos se están llevando a cabo en América Latina, India, Pakistán y otros lados. Pero es dudoso que el alcance de estos programas sea suficientemente amplio. Y debe admitirse que, según tengan éxito, la conclusión lógica, al aumentar la productividad y los ingresos, sería que más gente se desplazara hacia ocupaciones no agrícolas. En esto ayudaría el que se establecieran nuevas industrias fabriles en las áreas donde hay exceso de población agrícola, alrededor de las poblaciones más pequeñas.

El desarrollo industrial, que por lo general y de manera necesaria está restringido a las ciudades, todavía no ha alcanzado una base lo bastante amplia para afrontar las adiciones potenciales a la fuerza de trabajo industrial que están resultando de la migración a las ciudades, o aun para absorber el crecimiento natural de la población urbana en edad de trabajar. En 1960 se encontró que en América Latina la proporción del empleo fabril, en relación con el total del empleo no agrícola, fue de 27% contra 35% 20 años antes, y que el empleo en las actividades terciarias es relativamente más alto en la región que en Estados Unidos y Europa en una etapa semejante de industrialización.<sup>17</sup> Esto significa que en América Latina el empleo ha aumentado con más rapidez en los servicios, el comercio y en muchas otras ocupaciones menores que en la industria, lo que sugiere que el flujo de migrantes a las ciudades ha resultado en una propagación del subempleo urbano. Una estimación señala que en América Latina, en 1960, 8.2 millones de personas —12% de la fuerza de trabajo— estaban en condiciones de “desempleo disfrazado”, y que en vez de disminuir se puede

<sup>17</sup> Comisión Económica para América Latina, *El proceso de industrialización en América Latina*, anexo estadístico, Santiago de Chile, 1966, pp. 11 y 13.

esperar que este sector de la vida urbana —improductivo y con ingresos de subsistencia— llegue a constituirse en cerca de 11 millones de personas para 1970.<sup>18</sup> En algunos países se estima que el subempleo alcance a ser 25% del empleo total en “servicios misceláneos”, lo cual comprende una parte importante de la actividad terciaria.<sup>19</sup>

A pesar de sus tasas altas y de los avances espectaculares en ciertos ramos, el desarrollo industrial en los países de América Latina no es todavía lo suficientemente rápido o diversificado, ni se están expandiendo a su vez de manera adecuada los servicios que le dan apoyo —educativos y de adiestramiento— como para absorber en empleos productivos y constantes las adiciones a la población urbana en edad de trabajar. En particular, hay grandes excedentes de trabajo no calificado, incluida mano de obra femenina potencialmente empleable. El desarrollo de la tecnología moderna tiende, además, en muchos casos, a aumentar la relación capital/trabajo y, de cualquier manera, a requerir personal altamente calificado. Aquí, de nueva cuenta, no sería posible intentar un análisis más a fondo del cuadro del desarrollo industrial, excepto mencionar que además de los limitados mercados internos —mercados que en su mayor parte son el resultado de la baja productividad agraria— existen otros numerosos problemas relacionados con las condiciones industriales y de comercio, acompañados, por lo general, de los de estructura y fluctuación del comercio internacional, que afectan de manera desfavorable los programas y las políticas de desarrollo de las naciones más pobres.

En el fondo de la expansión de las comunidades marginales y las poblaciones “callampas” de las ciudades de América Latina está entonces, por un lado, el desequilibrio entre la productividad industrial y la agrícola, y por el otro, la dificultad de perseguir, a un mismo tiempo, el desarrollo adecuado de la agricultura y el crecimiento más acelerado de la industria. Estas comunidades viven y crecen con velocidad. Tales “grupos marginales”, según una estimación, crecen en ciertos lugares a tasas hasta de 15% anual.<sup>20</sup> Esto produce presiones no sólo sobre el empleo, sino también sobre los salarios, y tiende a abaratar el trabajo por debajo de los niveles de subsistencia. Se establece, además, una carga imposible sobre los servicios urbanos y se abre una fuente creciente de inestabi-

<sup>18</sup> B. Hopenhayn, *Ocupación y desarrollo económico en América Latina*, Santiago de Chile, ILPES, 1966, citado por F.H. Cardoso y J.L. Reyna, “Industrialization, Occupational Structure and Social Stratification in Latin America”, en Cole Blasier (comp.), *Constructive Change in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1968, nota 11, p. 54.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>20</sup> Felipe Herrera, presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, en un discurso pronunciado en la Universidad de Salvador, Bahía, Brasil, 23 de septiembre de 1967.

lidad política. Así, las condiciones de vida en las ciudades reflejan —y por largo tiempo continuarán haciéndolo— las condiciones económicas angustiosas no sólo de sus habitantes sino de las economías subdesarrolladas en su conjunto.

El crecimiento adecuado de la ciudad, de la vivienda y de los servicios sólo puede ser el fruto de una elevada productividad y de una producción en ascenso acelerado, combinadas con un sistema educativo eficiente, una estructura impositiva equitativa, una mejor distribución de los ingresos, una estructura social menos rígida y una conciencia cuidadosa del conjunto de factores que afectan la ciudad. La expansión de la capa de ingresos medios en los países en vía de desarrollo, aunque genera demanda de gran parte de lo que una ciudad moderna debe ser, compensa muy poco el peso creciente de la oferta de entrantes a las comunidades marginales. Así, por cada edificio de clase media o rascacielos para oficinas que se construya, pueden surgir de un día para otro miles de chozas habitadas por cinco, seis o más personas en cada cuarto. Estas personas son analfabetas, están hambrientas, enfermizas y necesitadas, con pocas oportunidades para avanzar económica y socialmente. Según un estudio, 90% de los migrantes a Santiago de Chile no logra desarrollar movilidad ascendente.<sup>21</sup> Se pueden dar incontables ejemplos acerca del desempleo, los bajos ingresos y las condiciones miserables de vida en los asentamientos urbanos no regulados de América Latina y otros lados.<sup>22</sup>

#### IV

Además de la extensión creciente de la ciudad subdesarrollada, los sistemas grotescos de transportación, el ruido y la actual propagación rápida de la contaminación atmosférica, la escasez de agua, las inundaciones, la ausencia casi total de servicios de policía, la suciedad y las disformes y no planeadas aglomeraciones de construcciones, destaca un problema principal: la vivienda. Se ha sostenido que el problema de la vivienda urbana en los países menos desarrollados es insoluble. Ésta es una afirmación intuitiva y *a priori* que muchos sin duda

<sup>21</sup> Centro Latinoamericano de Demografía, Encuesta sobre inmigración en el Gran Santiago, citado por Teresa Orrego Lyon, "Algunas consideraciones sobre marginalidad urbana", *Temas del BID*, núm. iv, septiembre de 1967, p. 30.

<sup>22</sup> R. Utría, *loc. cit.*, *passim*, cita varios ejemplos; véanse también los trabajos presentados en el Seminario Interregional de Pittsburgh, citado en la nota 1. Se puede encontrar un estudio comparado reciente e interesante sobre las barriadas de América Latina en Lloyd H. Rogler, "Slum Neighborhoods in Latin America", *Journal of Inter-American Studies*, vol. ix, octubre de 1967, pp. 507-528.

discutirían. No obstante, puede que no sea demasiado desatinada. Algunas estimaciones recientes para América Latina —y con seguridad se han hecho cálculos semejantes sobre otras áreas— señalan que el déficit de aproximadamente siete millones de unidades de vivienda urbana, aun en función de las presentes definiciones inadecuadas, podría ser reducido de manera relativa —es decir, en relación con el conjunto de necesidades habitacionales— dentro de este siglo, pero de ninguna manera eliminado.<sup>23</sup>

Las tasas actuales de construcción de viviendas son, en su mayor parte, bajas. En 1964, una estimación señaló la construcción en América Latina de poco más de 400 000 unidades, urbanas y rurales, que representa dos unidades nuevas por cada 1 000 habitantes. Otra estimación apunta a que la proporción pudo haber sido de tres.<sup>24</sup> En particular, México, Venezuela y Brasil se están quedando atrás en la tarea de hacer frente a las necesidades anuales de vivienda. Chile, Costa Rica y Colombia están cercanos a encarar el incremento anual de la demanda. A pesar de los nuevos programas y de los nuevos medios de financiamiento interno y externo, es poco probable que se progrese mucho más allá de las tasas de 1964. Por consiguiente, es dudoso que se esté reduciendo el déficit. Tan sólo para evitar que el déficit aumente, suponiendo un espacio medio mínimo por unidad habitacional, América Latina tendría que construir anualmente varias veces más unidades que las que construye ahora; tal vez seis veces más que la tasa actual de construcción, para llegar a una proporción de diez unidades por 1 000 habitantes. Para lograr esto, el costo de la inversión anual, estimado conservadoramente (incluidos servicios e instalaciones básicos), alcanzaría casi 40% de la actual inversión bruta global (que equivale a más o menos 16% del producto bruto).<sup>25</sup> Si se dan ciertas condiciones, esto tal vez no sería imposible, aunque sí extremadamente difícil. Todavía significaría conllevar en forma indefinida el déficit urbano de siete millones, así como el déficit rural (que se ha estimado entre ocho y 14 millones de unidades). Para reducir realmente el déficit, al menos en las ciudades, se requeriría sin duda un esfuerzo mucho mayor y una proporción más grande de la inversión bruta anual.<sup>26</sup> Se podría especular acerca de las diversas posibilidades de financiamiento y hacer suposiciones acerca de las tasas de creci-

<sup>23</sup> R. Utría, *loc. cit.*, pp. 260-263.

<sup>24</sup> Ambas estimaciones son citadas en una reseña bien meditada de la cuestión y publicada recientemente por el Banco Francés e Italiano para América del Sur, "El problema de la vivienda en América Latina", *Estudios Económicos*, I (1967), pp. 49-67. La proporción por 1 000 habitantes en Europa occidental fue de 7.4 en 1961.

<sup>25</sup> R. Utría, *loc. cit.*, p. 263.

<sup>26</sup> La fuente que se citó en la nota 24 contiene cálculos alternativos por varios autores. El problema queda igualmente insoluble.

miento, los coeficientes de ahorro, las cargas impositivas, las especificaciones de las viviendas, etc. Pero sólo es necesario recordar que además de la vivienda urbana (y rural) existen otras tareas que hay que desempeñar —en la educación, la tenencia de la tierra, el desarrollo agrícola, el saneamiento y el bienestar, y otras urgentes necesidades sociales y económicas, en América Latina y en otros lados.

El problema, evidentemente, no consiste sólo en obtener recursos financieros o aun reales, ni mucho menos se trata de uno que pueda resolverse con la asistencia de la cooperación financiera internacional. El problema es, también, de conceptos básicos. “Se observa más bien una actitud contemplativa frente al progresivo crecimiento del déficit de servicios habitacionales y comunales y la aparente intención urbanístico-ornamental en el tratamiento de la planificación urbana”.<sup>27</sup> Pero la planificación urbana en sí misma, en el sentido de planes operativos y no de sueños de los arquitectos, casi no existe. Donde desde la nada se ha planeado y se ha desarrollado una ciudad como en el caso de Brasilia se ha resuelto poca o ninguna cosa. El desarrollo de la vivienda sufre, en consecuencia, de la insuficiencia de un planeamiento global. Predominan las soluciones *ad hoc*, y aun los mejores programas de vivienda atraviesan dificultades y demuestran ser insuficientes en relación con la escala de los problemas de la ciudad.

También por estas razones, el diseño de los programas urbanos y de vivienda es poco realista en función de las fuerzas que influyen el desarrollo urbano. La mayor parte de los programas públicos y privados de vivienda en los países menos desarrollados en efecto está tratando de hacer frente, en el mejor de los casos, a los requisitos de ciertos tipos de demanda de clase media, y aun en las capas medias bajas las normas y los materiales empleados tienden a ser aquellos que corresponden a los países más ricos. Los costos de la vivienda son altos en relación con el nivel de desarrollo y el poder adquisitivo. Una mera comparación de los costos de la mano de obra y los materiales entre, digamos, California y Asunción, Paraguay, simplemente no cabe, porque de hecho en este último país tales costos, aunque más bajos, pueden ser más elevados en función de los ingresos del asalariado y del ingreso real previsible. Los intereses sobre los préstamos de vivienda son, por lo general, más altos en los países menos desarrollados, tanto en términos absolutos como relativos.

Se relaciona de manera muy estrecha con ello la cuestión del valor de los terrenos. Las estimaciones del costo de los programas de vivienda en América Latina, tan sólo para contener el problema, toman poco en cuenta el costo real de los terrenos. En el caso de la unidad mínima de vivienda, en un edificio multifamiliar de cuatro pisos, con un promedio de 80 metros cuadrados de

<sup>27</sup> R. Utria, *loc. cit.*, p. 272.

terreno por unidad de 70 metros cuadrados de piso, el costo del terreno y los servicios básicos sería de por lo menos 9% del costo total de la unidad; para una familia de ingresos medios, el costo iría de 10% por 80 metros cuadrados de piso a 20% por el doble de esa cantidad de construcción por unidad.<sup>28</sup> Como resultado de la especulación y de las preferencias de inversión, la falta de reglamentación y factores económicos generales, los valores de los terrenos en las ciudades de América Latina son notoriamente altos. En Caracas, los valores de los sitios en diferentes partes de la ciudad aumentaron de cuatro a 18 veces en un periodo de 13 años.<sup>29</sup> “Hoy día no hay oferta de terrenos en Caracas que esté al alcance de las familias de ingreso medio y bajo, y aun los precios de los terrenos no urbanizados son tan altos que se han vuelto prohibitivos para ser utilizados en la vivienda de bajo costo”.<sup>30</sup> En las ciudades de América Latina es común que las familias de bajo y medio ingresos tengan que pagar más por el sitio que por la unidad habitacional que se construya en él. En la mayor parte de los países, según el Banco Interamericano de Desarrollo, hay considerables dificultades legales y de otro tipo en la adquisición de terrenos para los proyectos de vivienda, además del costo.

Los programas de vivienda pública deberían comprender arreglos institucionales adecuados, desde una ley básica, servicios de investigación y la coordinación del trabajo de los diversos organismos dentro de un plan global hasta las relaciones convenientes con otros aspectos del desarrollo urbano y regional. En la mayor parte de los países de América Latina, estos programas son gravemente deficientes. La situación deja que desear tan sólo por lo que hace a eficiencia en la construcción y la investigación sobre nuevos materiales y métodos para reducir los costos. Con excepción de siete u ocho países que están llevando a cabo tales investigaciones, el resto de los países de América Latina continúa construyendo con métodos anticuados.<sup>31</sup>

Dada la distribución de los ingresos que prevalece en la mayoría de los países menos desarrollados, una importante proporción de los ocupantes potenciales no podría pagar, de todas maneras, dentro de un periodo razonable, tanto la casa como el terreno, o aun la construcción por sí sola. No está claro hasta qué grado los esfuerzos para reducir el costo por unidad habitacional podrían

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 250-2.51, cuadro 1. Debe subrayarse que estos datos son usados como promedios en una solución “planeada” del déficit de vivienda. Por lo general, el valor de los terrenos es más alto en proporción al costo total, sobre todo en relación con la vivienda para una familia de clase media, donde puede llegar a ser hasta de 50% o más.

<sup>29</sup> Lander y Funes, *loc. cit.*

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 98.

<sup>31</sup> De un informe del Banco Interamericano de Desarrollo.

hacer frente a los niveles bajos de demanda a los precios de mercado y bajo condiciones financieras ordinarias. Con frecuencia los proyectos de vivienda de bajo costo sufren cambios rápidos en la ocupación debidos a la falta de pago, y los propietarios o los inquilinos tienden a sobrepoblar sus habitaciones y, en parte, a usarlas para fines comerciales.

Por consiguiente, una consideración adecuada del problema de la vivienda no puede abstraerse de las condiciones económicas generales ni del marco tecnológico, cultural y social. Abordar el problema en forma meramente cuantitativa es insuficiente, por más que aparenten ser asequibles las metas cuantitativas. El problema de la vivienda parece suscitar graves dudas acerca de la vida urbana en general, pero esto último es a su vez, en gran parte, reflejo de un desarrollo económico inadecuado vinculado a un crecimiento demográfico excesivamente alto. La respuesta al desarrollo urbano, y el futuro de la hoy ciudad subdesarrollada, debe buscarse, en consecuencia, dentro del contexto más amplio del crecimiento económico y del cambio social, antes que en la ciudad misma o en su estructura.

## V

En los países industrialmente avanzados se despliegan esfuerzos bastante definidos y concentrados para aplicar el conocimiento y la habilidad organizativa al aumento de la producción total y a la extensión de los beneficios de la productividad al consumo popular; esto es verdad en diferentes sistemas sociales, incluido el soviético. En su conjunto, las naciones menos desarrolladas no parecen estar alcanzando a los países industriales. Están siendo inducidas por las comunicaciones modernas —la publicidad, la radio y la televisión, el cine y las publicaciones periódicas— a adoptar las aspiraciones y los patrones de consumo de los países de altos ingresos. También, de manera parcial, incorporan la tecnología nueva a muchas actividades, con demasiada frecuencia y sin tomar en cuenta las condiciones locales del mercado de trabajo, condiciones que favorecen el establecimiento de plantas industriales que trabajen con base en uso extensivo de la mano de obra en vez de alta densidad de capital. Dentro de sus mercados internos discontinuos y fragmentados, a menudo pequeños, permiten que libremente se tomen decisiones irracionales sobre las inversiones privadas que conducen a una producción industrial de altos costos y de baja absorción de fuerza de trabajo. Los programas educativos y otros sociales son inadecuados y son frenados por el progreso económico mismo. Las condiciones del mercado mundial no favorecen a los países menos desarrollados, y acerca de las actitudes internacionales ante el

desarrollo, a pesar de lo mucho que se ha hablado —por ejemplo, en Naciones Unidas, las conferencias regionales cumbres y otras reuniones— sólo se puede decir que dejan mucho que desear, en el mejor de los casos. La situación política internacional no es menos decepcionante, en tanto las potencias de la edad nuclear y del espacio vayan implicando a las naciones más pobres en sus rivalidades. El desarrollo bajo estas condiciones será ciertamente milagroso. Y las ciudades sólo pueden ser una parte de ese conjunto, y no una entidad aparte. El desarrollo urbano sólo podría empezar a ser racional en respuesta a un mejoramiento de las condiciones generales que favorezcan el crecimiento y el cambio social.

Se ha dicho que la mayoría de las llamadas soluciones a los problemas del desarrollo urbano no son más que respuestas parciales a corto plazo a cuestiones mal planteadas. Se necesita mucha investigación para ayudar a obtener mejores evaluaciones en las que se puedan basar las políticas. Pero, así como en casi todos los otros aspectos del desarrollo, las políticas tienen que establecerse aun en la ausencia de una información y un análisis completos y adecuados. Sobre todo, como muchos han señalado, se necesita adoptar una “estrategia”. No puede haber respuestas parciales, ni se pueden trasplantar totalmente los proyectos exitosos de un país a otro. A menudo es el planificador —usando este término en su sentido amplio— quien hace que sea imposible el logro de un plan, porque o apunta demasiado alto o trata de alcanzar demasiados objetivos al mismo tiempo. Éste es particularmente el caso del planeamiento urbano, donde las consideraciones sociales o aun estéticas pueden oscurecer la realidad económica. Pero también es la falta de una visión global la que en repetidas ocasiones impide que los programas individuales tengan éxito o que muestren el camino hacia soluciones más amplias.

En los países subdesarrollados parece necesario reconocer que no es probable que ciertos factores condicionantes cambien durante mucho tiempo. Cualquiera de las políticas que se siga debe entonces tomar muy en cuenta estos factores. El crecimiento demográfico, aun con programas de planificación familiar intensificados, está destinado a continuar a una elevada tasa, y se puede esperar que la migración rural-urbana presione de manera creciente sobre los servicios urbanos. La expansión de las ciudades es sin duda una condición necesaria de la industrialización, y el crecimiento industrial es el instrumento principal con el cual se puede acelerar el desarrollo y aumentar la movilidad social. Pero dada la naturaleza y el nivel de los recursos humanos y físicos de un país menos desarrollado y las oportunidades educativas efectivas que probablemente se van a presentar, se debe determinar una política amplia que permita impedir el tipo de concentración que ahora está ocurriendo en las ciudades más grandes. Los países más pobres no están preparados en el orden económico e institucional para tal concentración.

Una parte esencial de la estrategia debe ser, por lo tanto, fomentar el crecimiento de las ciudades más pequeñas mediante el desplazamiento de industrias fabriles y otras actividades modernas por medio de incentivos apropiados y de una planeación regional conveniente. Hasta hace poco, las comunicaciones inadecuadas eran una fuerza potente que tendía a concentrar la industria en las ciudades capitales o en otras poblaciones grandes. Pero los nuevos métodos de transportación están aportando nuevos módulos de ubicación. Se necesita que este proceso sea estimulado, como medio para aminorar o extender hacia afuera la migración rural-urbana, y también para elevar los ingresos en los centros urbanos más pequeños hasta un nivel en que la vivienda y otras mejoras puedan estar dentro del alcance parcial del mercado local. Tal política no frenará la urbanización tomada en su conjunto, pero por lo menos evitará una alta concentración.

Mientras tanto, dados ciertos supuestos, tal vez excesivamente escépticos, acerca de las tendencias actuales del progreso social en los países menos desarrollados, algunos aspectos de la realidad urbana se deben encarar de manera directa. Los grupos marginales de bajo ingreso persistirán por largo tiempo; ellos crecerán por la migración rural-urbana y por las altas tasas de natalidad; no se pueden considerar como provisionales o como si estuvieran a punto de convertirse en estratos convencionales de clase media. Los planes de desarrollo urbano, por lo tanto, deben incluir la integración y el mejoramiento gradual y selectivo de estos grupos. Se empieza a reconocer esta parte de la estrategia en muchos lugares y en algunos países se ha vuelto explícita. Existen diversos medios para darle contenido. Arrasar los tugurios, como sucede en los países industriales avanzados, sólo es aplicable en las áreas más pobres del centro de las ciudades grandes, pero no en los llamados asentamientos urbanos no regulados o en las barriadas marginales. La existencia de las últimas y las condiciones que las crean no pueden ser ignoradas. Por lo tanto, parece necesario adaptar ciertas instituciones a su existencia e introducir en esos asentamientos elementos importantes de mejoramiento en los cuales los colonos puedan participar de manera activa.

En muchos casos, sería recomendable legalizar los “derechos de las poblaciones callampas”, sobre todo donde la colonia es más que un lugar provisional de morada y demuestra síntomas claros de “marcha progresiva”, según las características ocupacionales de sus habitantes, sus actitudes ante la posesión legítima y su participación en la actividad comunitaria. El establecimiento de la posesión legítima debería ir acompañado de la introducción subsidiada de servicios municipales básicos, con frecuencia con la participación local en su construcción por medio de trabajo voluntario. Son requisitos esenciales para tales programas los programas cooperativos subsidiados para la venta de materiales, la asistencia técnica gratuita sobre la construcción y la ayuda en la mejoría de

las condiciones de la vida familiar y del hogar. Ha habido muchos experimentos de este tipo en América Latina, África y Asia, incluyendo algunos en que se proveen “casas-núcleo” para que se amplíen de manera gradual. El proyecto de “préstamo de techo” en Ghana, los planes de autoayuda en Santiago y Bogotá, y muchos otros de naturaleza semejante parecen marchar en la dirección correcta. Todos suponen que el colono sea capaz de una actividad organizativa y de una conducta en gran medida responsable. “El asentamiento irregular no debe entenderse como un fenómeno totalmente lamentable... En algunos aspectos es probablemente la forma más significativa de construir hogares que está aconteciendo en el mundo de hoy”.<sup>32</sup> Así, parece haber un volumen grande de ahorro no aprovechado, en el sentido de esfuerzo potencial, entre los colonos de esos asentamientos, de tal manera que los recursos públicos se pongan a trabajar de manera conveniente en esa área.<sup>33</sup>

Con frecuencia la legitimación de los derechos de los colonos usurpadores puede requerir la compra franca del terreno por una autoridad local, mediante un programa financiado nacionalmente, para concederlo en propiedad al colono. En algunos casos, una venta subsidiada sería preferible, o una combinación de tenencia y venta por un periodo de tiempo dado. Cada proyecto tendría que adaptarse a las características particulares del asentamiento. En donde los moradores comunitarios marginales son en realidad propietarios, o han empezado a pagar el terreno que ocupan y han comenzado a construir sobre él, acontece una situación un poco diferente. En estos casos sería preciso introducir los servicios básicos y ayudar en la racionalización del proceso de la construcción y del desarrollo, sobre todo sustituir el financiamiento oneroso e inadecuado por un sistema subsidiado, adaptado a los niveles de ingreso de los moradores actuales y en perspectiva.

Una estrategia debe también incluir la consideración del problema general del valor de los terrenos, cuya incidencia, aun en los grupos de ingresos medios, es indebidamente desfavorable. La mudanza desde una vivienda derruida o de una choza a un vecindario mejor o a una colonia para personas de ingresos moderados puede demorarse con frecuencia o aplazarse por tiempo indefinido por la influencia del valor de la ubicación sobre las rentas o sobre el precio de compra de la nueva habitación. Dadas las tasas altas de interés que prevalecen en los préstamos ordinarios para la vivienda y los periodos relativamente cortos de amortización, el propietario potencial de una casa en un país subdesarrolla-

<sup>32</sup> De un “Profile” de Charles Abrams, en *The New Yorker*, 1967.

<sup>33</sup> Las mejoras en los asentamientos irregulares podrían también tomar la forma de ciertos servicios “colectivos” para compensar la necesidad de la vivienda parcial o provisional, o la adopción de normas estrechas de espacio mínimo. Pienso en dormitorios, cocinas comunales, baños, lavanderías, áreas para los niños, clubes de recreación, etc., que han sido probados en muchos lugares.

do está en una situación sumamente desventajosa. Parece haber necesidad de reglamentar con rigor los terrenos urbanos y la tenencia de la propiedad urbana no fincada, si es que los valores especulativos han de dejar de actuar como factores negativos en el desarrollo de la vivienda. El alza del valor de los terrenos en América Latina, por ejemplo, ha eliminado sin duda a millones de personas del mercado de la vivienda y ha reducido el alcance de innumerables proyectos de vivienda. Ha contribuido también a la extensión de los asentamientos no regulados. Parece fundamental que debe efectuarse algún tipo de “reforma urbana”, en muchos aspectos paralela a la reforma agraria. También aparenta ser inevitable, en los años que vienen, la aplicación de un fuerte impuesto sobre las ganancias de capital obtenidas de las propiedades urbanas que estén en exceso de un valor mínimo y la reglamentación necesaria para prevenir la acumulación de la riqueza urbana en manos privadas, y especialmente la concentración de la propiedad privada en zonas urbanas habitadas por familias de bajos ingresos. Para que sea efectiva, la reforma urbana tendría también que restringir de alguna forma la libre venta privada por parte de los poseedores de vivienda subsidiada.

Un enfoque nuevo de los problemas del desarrollo urbano parecería exigir además una revisión de los impuestos sobre la propiedad urbana en general, sobre todo para introducir el principio de las tasas progresivas. Los elevados costos del desarrollo suburbano moderno para la clase media alta en las ciudades de América Latina deberían ser compensados por altos impuestos prediales y la fijación de impuestos especiales; y, en general, las propiedades grandes del sector adinerado, que a menudo comprenden terrenos muy extensos, deberían sujetarse a valuaciones efectivas y a tasas progresivas. Los impuestos sobre la propiedad urbana en las grandes ciudades de América Latina, donde la capacidad impositiva es relativamente más alta en ciertos grupos, son en efecto bajos y aun nominalmente bajos:

La tasa efectiva del impuesto mexicano sobre la propiedad urbana es aproximadamente la mitad del uno por ciento del valor real o efectivo del mercado, comparada con la tasa nominal de 1.09% del valor catastral... La tasa nominal de impuestos de Caracas es de 6% de la renta potencial; en Montevideo la tasa es de 0.65% del valor catastral (con exclusión del impuesto adicional)... [pero] las tasas efectivas deben haber sido sólo una pequeña fracción de las tasas nominales. La tasa efectiva más elevada en México resulta más bien de una mejor administración que de tasas nominales más altas. [Sin embargo], los ingresos que provienen del impuesto sobre la propiedad representan aproximadamente [sólo] el uno por ciento del ingreso nacional que se origina en el Distrito Federal [de México], alrededor del doble de la proporción que se encuentra en Caracas, pero menos de la mitad de la propor-

ción que se estima en las ciudades estadounidenses con poblaciones de un millón o más... Las tasas mexicanas de los impuestos sobre la propiedad... son modestas en comparación con las tasas en la mayor parte de las ciudades estadounidenses, y, de hecho, con las tasas prevalecientes en muchas jurisdicciones donde el nivel de desarrollo económico no es más alto que el del Distrito Federal de México.<sup>34</sup>

Así, hay amplio espacio para ulteriores aumentos de las tasas efectivas, y no existe ninguna razón válida para no introducir las tasas progresivas, aunque queda en pie alguna opinión fiscal experta a favor de la proporcionalidad.<sup>35</sup>

Los impuestos y la reglamentación de los valores de las propiedades urbanas, y la política más amplia de reforma urbana, deberían considerarse dentro del contexto más general de la realidad de las comunidades marginales extensivas, para las cuales parecen ahora indicarse nuevas preferencias en el gasto. La reforma urbana, por lo general, puede desearse desde el punto de vista social, como paso hacia una sociedad más igualitaria, pero se necesita en especial como parte de un plan racional para el desarrollo urbano, antes de que las grandes ciudades subdesarrolladas sean aprisionadas por los asentamientos no regulados y el ideal del “cinturón verde” de las grandes poblaciones sea sustituido por un “cinturón de color café” o por un “cinturón de miseria”, como ya empieza a manifestarse en muchas partes del mundo. Las autorizaciones para construir hogares lujosos en los suburbios de la clase media deberían, en razón a los intereses de los dueños mismos, restringirse o condicionarse con base en contribuciones al financiamiento de proyectos de colonias populares y otras en las zonas de menor ingreso o al mejoramiento de la vivienda deficiente. La ciudad subdesarrollada no puede costearse hogares millonarios al lado de millones de chozas.

Se necesita la innovación tecnológica para la ciudad subdesarrollada. Gran parte del progreso técnico en la planificación urbana y en la construcción se relaciona con lo que las comunidades opulentas de las naciones industriales avanzadas pueden hacer con sus propios recursos. Los conceptos de la planificación urbana, como la tecnología industrial, parecen requerir una adaptación a un marco de referencia menos desarrollado. Con frecuencia, las propuestas de los planificadores urbanos, ricas en imaginación y en ideales humanísticos, están vacías en lo que se refiere al contenido económico; se relacionan de manera insuficiente con las condiciones iniciales o con las posibilidades sociales actuales de llevarlas a cabo y no cuantifican las muchas variables que entran en juego para

<sup>34</sup> Oliver Oldman *et al.*, *Financing Urban Development in Mexico City* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1967), pp. 79-80. La referencia es a lugares en África, Brasil e India.

<sup>35</sup> Los autores del libro citado en la nota anterior desapruaban fuertemente las tasas progresivas. Cf., *ibid.*, p. 81.

obtener resultados, ni toman en cuenta las alternativas económicas más amplias. El planeamiento urbano es parte de un proceso; por sí mismo es necesariamente incompleto. Es indispensable asociar a los planificadores de manera más estrecha con los economistas y los sociólogos preocupados del desarrollo urbano, ya que una totalidad de factores económicos y sociales deben entrar en el cuadro. En particular, la economía de la ciudad subdesarrollada, a diferencia de la ciudad opulenta de las naciones occidentales industriales, debe convertirse en el objeto de un estudio cuidadoso, y todo el sistema de interrelaciones del desarrollo urbano y del desarrollo económico y social global necesita esclarecerse.

Una mayor conciencia de estos problemas en los países menos desarrollados está destinada a llevar a adoptar políticas nacionales de desarrollo urbano en que puedan establecerse los mecanismos adecuados para someter las políticas de crecimiento y de vivienda de las principales ciudades al alcance de las autoridades centrales o federales, sin restringir de ninguna manera las funciones locales ni contener la iniciativa local. Las naciones industriales se mueven en esta dirección, y ahora mucha de la preocupación de los planificadores tiene que ver con el desarrollo urbano como parte integral del desarrollo nacional. Los países menos desarrollados, en vista de sus perspectivas demográficas y de sus tendencias en la urbanización, anteriormente esbozadas, tienen necesidad igual, si no mayor, de conformar políticas nacionales. El crecimiento urbano, la industrialización y la planeación regional no pueden considerarse hoy día como procesos independientes. La expansión y la modernización de la transportación, dentro de las ciudades y en el plano interurbano, tienen que formar parte integral del mismo proceso y de las mismas políticas. Se necesitan urgentemente, en los países más pobres, nuevas prioridades en el gasto público que reflejen estos objetivos.

Las ciudades subdesarrolladas a menudo son proyectadas hacia el futuro no con base en lo que son y lo que probablemente serán, dadas sus condiciones fundamentales presentes, o con base en un proceso realista de cambio, sino de acuerdo con los modelos de las ciudades ya pasadas de moda de las naciones industriales desarrolladas. Esto sucede de igual manera en estas últimas naciones, en donde los que hacen la política “ocasionalmente han estado tratando de resolver los problemas de la ciudad que ya pasó”.<sup>36</sup> Se debe admitir que cualquier pronóstico es atrevido, pero la mayor parte de las proyecciones tienden a ser extremadamente conservadoras. Las proyecciones que se basan en las condiciones presentes pueden ser demasiado pesimistas. “Los sociólogos y los economistas que fundamentan sus proyectos para una expansión futura económica y

<sup>36</sup> Lowdon Wingo, Jr., “Urban Space in a Policy Perspective”, en L. Wingo, Jr. (comp.), *Cities and Space – The Future: Use of Urban Land*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1962, p. 4.

urbana con base en las fuerzas que actúan en el presente, proyectando sólo aquellos cambios que pueden resultar de un aceleramiento de tales fuerzas, tienden a arribar a una megalópolis universal, mecanizada, estandarizada, efectivamente deshumanizada, como meta última de la evolución urbana".<sup>37</sup> Este día del juicio urbano no es todavía la forma de ver las cosas de los sociólogos, los economistas o los planificadores urbanos en las áreas menos desarrolladas —más bien demuestran una conciencia insuficiente de las implicaciones de la urbanización—, pero ciertamente es común una proyección de las condiciones presentes. Un plan director para Monterrey, México, que se publicó recientemente, donde se estima que la población va a crecer del millón actual a más de cinco millones para el año 2000, no toma en cuenta ninguna alternativa al automóvil privado o al autobús como medio de transporte interno, aunque el plan está bien concebido en casi todas sus partes.<sup>38</sup> Pero ¿serán necesarios los automóviles, como hoy los conocemos, en el año 2000? Es posible que aun un sistema de ferrocarril subterráneo sea obsoleto para entonces. No es necesario que los expertos sobre el desarrollo urbano se sumerjan en la ciencia ficción, pero se pueden introducir de manera fácil supuestos alternativos en las proyecciones.

Existe evidentemente necesidad de aumentar el conocimiento de la situación actual de las ciudades en las naciones subdesarrolladas. No es menos esencial reevaluar la perspectiva, elaborar nuevos enfoques y políticas, tratar de lograr una nueva comprensión, por todos los sectores, de las complejas cuestiones del mañana. Las áreas urbanas se beneficiarán del desarrollo global económico y social, pero a su vez su propio desarrollo saludable puede ser una contribución positiva a la realización de objetivos más amplios. La perspectiva desalentadora que, por falta de políticas adecuadas, está ahora a la vista es una proliferación de ciudades subdesarrolladas; ciertamente se requiere otra perspectiva. En última instancia, estamos tratando no con terrenos y concreto, o con autopistas, proyectos de vivienda y centros comunitarios, o con agua, parques o atmósferas contaminadas, sino con personas —seres humanos que deben vivir y trabajar juntos, que pueden aspirar a estar solos juntos, y que desafortunadamente tienen la costumbre de multiplicarse (juntos) en medida hasta ahora no prevista.

<sup>37</sup> Lewis Mumford, *The City in History*, Nueva York, Harcourt, Brace and World, 1961, p. 527.

<sup>38</sup> Departamento del Plan Regulador de Monterrey, N.L., y Municipios Vecinos, *El plan director de la subregión Monterrey*, Monterrey, Dirección General de Planificación, gobierno del estado de Nuevo León, 1967.

## EL DESARROLLO URBANO EN MÉXICO Y EL MEDIO AMBIENTE\*

*El propósito de este ensayo es explorar la relación que ha tenido en México, y pudiera tener en el futuro, la política ambiental con el desarrollo urbano, en la perspectiva de un futuro desarrollo urbano sustentable.*

*Los múltiples análisis y estudios hechos en México acerca de la expansión urbana no han tenido en cuenta suficientemente la relación entre el fenómeno de la urbanización y el deterioro ambiental. Son pocos los estudios e informes destinados específicamente a relacionar el crecimiento urbano con el deterioro ambiental. Por otro lado, se presentan problemas con las cifras de población y migración interna. Más aún, los datos referentes al volumen y las categorías de desechos municipales e industriales dejan mucho que desear.*

### EXAMEN DE ALGUNOS DATOS DISPONIBLES Y PERTINENTES<sup>1</sup>

En la actualidad, la población urbana en localidades de más de 15 000 habitantes es de 63.8 millones y constituye 63.3% de una población total que, conforme a una estimación propia, será de 100.8 millones a mediados del año 2000. La población urbana excede hoy en 72% a la rural, de 37 millones, en la que se encuentran localidades semirurales (entre 2 500 y 15 000) y abiertamente rurales (menos de 2 500 habitantes).

Este cálculo, del que asumo la responsabilidad, se basa en datos del Consejo Nacional de Población (Conapo) referentes a 1995,<sup>2</sup> a los que he hecho el ajuste a la población total del que es autor Gustavo Cabrera (1999).<sup>3</sup> Se obtie-

\* *El Mercado de Valores*, año LX, 4 de abril de 2000, pp. 34-42, edición en español, Nacional Financiera.

<sup>1</sup> Se ha explorado la información más asequible, incluso por internet; agradezco mucho a Javier Becerril su colaboración en esta tarea. Expreso también mi agradecimiento a autoridades de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) por haberme hecho saber de la próxima publicación de nueva información.

<sup>2</sup> Conapo, 1998, capítulo sobre "Distribución territorial de la población", cuadro 1, p. 73.

<sup>3</sup> Cabrera, 1999, en *Demos*.

ne así una población total de 92.2 millones en 1995, o sea, 1.6 millones más que la cifra oficial de 90.6 millones. Esta diferencia se debe en esencia a subenumeración censal, que para los fines presentes asigno a la población rural (aunque puede ser también en la urbana). La proyección de la población total a mediados de 2000 la he hecho teniendo en cuenta ligeros descensos de la tasa de natalidad a partir de 1996, y obtengo un total de 100.8 millones, al que aplico, a falta de mejor información, los porcentajes de población urbana y rural corregidos de 1995.

En la estadística oficial, la separación entre lo urbano y lo rural suele hacerse a partir de 2 500 habitantes, según los censos de población. Sin embargo, siguiendo una ya larga tradición, desde los años sesenta, en los estudios de El Colegio de México se adopta el límite inferior de 15 000 habitantes para caracterizar una localidad como claramente urbana, por las actividades de producción y servicios llevados a cabo en ella, el cambiante estilo de vida, etc. En Naciones Unidas y otras organizaciones se toma también el límite de 15 000 para fines de análisis. Por fortuna, Conapo emplea este límite en la fuente citada.<sup>4</sup> Con base en una población total oficial de 90.6 millones en 1995, calcula la urbana en 58.4 millones en localidades mayores de 15 000 habitantes, y la rural en 32.2 millones, distribuida ésta en localidades donde sólo hay tres viviendas, menos de 100 habitantes, de 100 a 499 y otros intervalos de hasta 5 000 a 14 999.

En las localidades de menos de 15 000 habitantes domina aún el modo de vida rural y hay poca industria de transformación moderna, aunque pueda haber talleres y algunos servicios. En las localidades urbanas de México es donde se concentra la mayor parte de la industria manufacturera, como también los grandes servicios comerciales, financieros y otros. En consecuencia, en dichas localidades se genera, asimismo, la mayor parte de los desechos industriales y de otras actividades, tanto por empresas como por los hogares, ya que a su vez reside en ellas la mayor parte de la población de México.

Según datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) en 1988,<sup>5</sup> el volumen de residuos sólidos municipales calculado para el año de 1996, entendidos como “basura doméstica, ciertos desechos blandos producidos en pequeños comercios e industrias, así como residuos de mercados y jardines”, se estimó en 31.96 millones de toneladas, de las que correspondió 52.4% a la basura de comida, jardines y materiales orgánicos

<sup>4</sup> Conapo, *loc. cit.*

<sup>5</sup> INEGI/Semarnap, 1998, cap. III, cuadro III.2.21, p. 253, cuya fuente es: Sedesol, Dirección de Residuos Sólidos, 1996. Se encontrará una cifra semejante en OCDE, 1998b, cuadro 7, p. 38.

similares; 14.1% a papel, productos de papel y cartón; 5.9% a vidrio; 4.4% a plásticos; 2.9% a metales; 1.5% a textiles y un remanente no clasificado de “otros (basura variada)” de 18.9%. Por regiones geográficas, se estimó que 46% se generó en la región centro, 21% en la norte, 14% en el Distrito Federal, 12% en la sureste y 6.5% en la zona de la frontera norte.<sup>6</sup>

Cabe señalar que datos recientes, actualizados y corregidos por la propia Semarnap, indican que en 1997 el total de residuos municipales en localidades de más de 100 000 habitantes se calculó en cerca de 20 millones de toneladas.<sup>7</sup> Según cifras de 1995, habitaban entonces en ciudades de 100 000 habitantes o mayores un total de 42.3 millones de personas, o sea 45.8% de la población calculada oficialmente para ese año. Este porcentaje deberá haber aumentado en varios puntos para el año 2000, supongamos que a 48%, lo que daría 48 millones en la actualidad. Sin embargo, no hay bases para suponer que la emisión de desechos industriales sea rigurosamente proporcional al monto de la población en localidades de más de 100 000 habitantes. Es probable que Semarnap siga manteniendo, para el total de las localidades urbanas, una cifra de residuos municipales cercana a 30 millones de toneladas.

El documento INEGI/Semarnap (1998) hizo notar también que en México, en 1996, la generación de residuos municipales fue de 0.917 kg/día por habitante, que equivale a la cifra consignada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su propia estadística (OCDEb), mientras que para el conjunto de los países de la OCDE, a fines de los años ochenta, se calculó en 1.4 kg/día, cifra que se mantiene para “mediados de los años noventa”, según la propia OCDE.<sup>8</sup>

No está claro si en las cifras mexicanas se incluyen residuos de actividades industriales en general, que al parecer no se consideran como “municipales” a pesar de que la industria está ubicada en su mayor parte en localidades urbanas y de que la mayor parte de sus desechos sólidos son recolectados por los servicios municipales de basura y llevados en la forma tradicional a rellenos sanitarios y tiraderos. Más bien, en las estadísticas lo “municipal” tiende a excluir lo “industrial”.

<sup>6</sup> INEGI/Semarnap, 1998, cap. III, cuadro III.2.19, p. 251 (misma fuente que en la nota 7). Debe advertirse que en este cuadro, así como en el cuadro III.2.21, citado en la nota 4, las cifras de 1996 muestran idénticas proporciones del total a las de 1993, 1994 y 1995, por lo que puede suponerse que estos cuadros están viciados de error y han sido preparados sin el debido cuidado, o se basan en una muestra que no tiene ya validez. Datos preliminares para 1997 y 1998 que ha sido posible consultar reproducen, por desgracia, el mismo error grueso.

<sup>7</sup> Semarnap: <www.ine.gob.mx>, al 30 de agosto de 1999.

<sup>8</sup> INEGI/Semarnap, 1998, y OCDE, 1998b.

INEGI/Semarnap, por otra parte, identifica 7.6 millones de toneladas de “residuos peligrosos” en 1994 (que puede suponerse son generados en lo principal por la industria), de los cuales 23.4% emanaron del Distrito Federal, 18.5% del Estado de México, 10.1% de Nuevo León, 6.9% de Jalisco, 5.2% de Veracruz, 3.9% de Coahuila, 3.2% de Guanajuato, 3.0% de Puebla, 2.6% de Chihuahua, 2.2% de Querétaro, 2.1% de San Luis Potosí, 1.8% de Hidalgo, 1.8% de Baja California, 1.7% de Sonora, 1.5% de Morelos, 1.4% de Michoacán y el restante 10.7% de las otras 16 entidades en su conjunto.<sup>9</sup> Sin embargo, las cifras actualizadas indican un monto mucho menor, de 3.2 millones de toneladas, tal vez en 1998, o sea apenas 42% de la cifra anterior correspondiente a 1994; no se tiene explicación para una diferencia tan importante, aunque parece que la fuente original pudiera ser distinta.<sup>10</sup>

Por su parte, la OCDE distingue los dos conceptos de residuos en su estadística. Para mediados de los años noventa, da para el conjunto de la OCDE un promedio anual de emisión de residuos municipales diversos de 530 kg por habitante, o sea, 60.6% superior al monto que la misma OCDE calcula para México, de 330 kg al año. Esta última cifra corresponde aproximadamente al total nacional de emisión de residuos municipales de 30.5 millones de toneladas consignado por INEGI/Semarnap para el año 1995. Además, la OCDE presenta datos de desechos asignados a la industria manufacturera como tal de los países miembros; para el conjunto de éstos estima un monto grueso de 1 500 millones de toneladas “a mediados de los años noventa”, indicando para México 29.6 millones (dato del año 1990), sin mencionar la fuente. Esta última cifra no se ha podido corroborar en publicaciones mexicanas.<sup>11</sup>

La OCDE, por añadidura, estima que en México, en 1994, el total de las emisiones peligrosas fue de ocho millones de toneladas (sin consignar la fuente original, aunque la cifra casi coincide con la de INEGI/Semarnap). Este volumen de emisiones peligrosas de México se equipara con los datos que la OCDE da para Alemania (9.1 millones en 1993) y Francia (7.0 millones en 1990), pero es muy superior a los correspondientes a países de mayor industrialización que México, como Italia (3.3 millones en 1991), Canadá (5.9 millones en 1991) y el Reino Unido (1.8 millones en 1993-1994).<sup>12</sup>

<sup>9</sup> INEGI/Semarnap, 1998, cálculos basados en el cuadro iii.3.5.17 (la suma y los porcentajes correspondientes a cada entidad no aparecen en el cuadro), p. 320, datos cuya fuente original es la Dirección General de Materiales, Residuos y Actividades Riesgosas, Instituto Nacional de Ecología, 1995.

<sup>10</sup> Semarnap: <www.ine.gob.mx>, actualización al 5 de agosto de 1999.

<sup>11</sup> OCDE, 1998b, cuadro 7, Generación de desechos (*waste generation*), pp. 38 y 39, y anexo técnico, p. 119.

<sup>12</sup> OCDE, 1998b, cuadro 7, ya citado, y anexo técnico correspondiente.

La OCDE proporciona, asimismo, un dato sobre desechos nucleares en México: 20 toneladas de metal pesado en 1995 (equivalente a 200 gramos por cada mil habitantes), comparado este coeficiente con 8.4 kg en el promedio de los países miembros de la OCDE que emiten tales desechos.<sup>13</sup> En los documentos consultados de INEGI/Semarnap no se consignan datos sobre este tipo de desechos.

En cuanto al volumen de las sustancias contaminantes en sí (no el de los desechos brutos), existe una estimación mexicana (Fernández, 1999) según la cual, con base en cálculos hechos en Estados Unidos referentes a 328 sustancias, revisados en México (Ten Kate, 1993), la emisión de contaminantes generados por la industria manufacturera de México en 1990 fue de 1 025 toneladas. La distribución por sectores fue como sigue: industria petroquímica básica, 26.8%; química básica, 13.90%; industrias básicas de hierro y acero, 6.1%; abonos y fertilizantes, 5.9%; refinación de petróleo y derivados, regeneración de aceites y lubricantes y preparación de asfaltos, 4%; pasta de celulosa y papel, cartón y envases y otros productos, 4.7%; resinas sintéticas y fibras artificiales, 4.6%; materiales y artículos de plástico, 4.1%; otros productos químicos (insecticidas y plaguicidas, pinturas, barnices y laca, impermeabilizantes, adhesivos y similares, tintas y pulimentos, etc.), 3.5%; metalurgia del cobre y sus aleaciones, otros metales no ferrosos y soldadura, 3.0%. Estos sectores suman 77.3% de las emisiones; otras industrias manufactureras dan cuenta del restante 22.7%. Puede suponerse que esta información se refiere esencialmente a contaminantes generados en localidades urbanas.

Como puede observarse, la información sobre desechos industriales no parece muy congruente al comparar unos países con otros, y quedan muchas dudas sobre la información mexicana, que dista mucho de ser adecuada. Con los datos disponibles publicados no hay manera de relacionar las cifras sobre desechos industriales con los llamados “residuos municipales”, ni de determinar si hay traslape o duplicación en los datos, aparte de que las fechas de los mismos son distintas. Los datos actualizados obtenidos por medio de internet parecen incorporar correcciones muy importantes en algunos casos, pero se carece por ahora de explicaciones en las fuentes consultadas. La incomparabilidad subsiste.

En cuanto al crecimiento anual en México del tonelaje de los residuos municipales en los últimos años, ha variado entre 3.5 y 4.9%, según la información de INEGI/Semarnap, 1998. Suponiendo que el tonelaje de basura municipal haya seguido aumentando a una tasa anual de 5%, se podría estimar que en la actualidad llegaría a casi 39 millones de toneladas anuales, en cifras supuestamente comparables, pero no corroboradas por las más recientes consultas en internet. Si el volumen es realmente menor, la tasa anual de incremento queda en el aire.

<sup>13</sup> OCDE, 1998b, cuadro 7, p. 39.

De cualquier manera, si se considera que el producto interno bruto (PIB) por habitante en los países miembros de la OCDE es entre seis y siete veces el valor del PIB mexicano, no parece haber proporción entendible entre las cifras de desechos por habitante de México y las de los países industriales miembros de la OCDE. La del promedio de los países de la OCDE aparece como apenas 53% superior a la de México en 1996, lo que indicaría que la intensidad de generación de desechos municipales en México es desproporcionadamente grande. Esto se confirma en las cifras de desechos de la industria manufacturera: la cifra del conjunto de la OCDE es de 90 kg por cada mil dólares de PIB, en tanto que se estima que en México ese coeficiente fue de 60 kg, o sea que la OCDE, en esa materia, está apenas 50% por arriba de México. De acuerdo con los datos más recientes, el contraste entre las emisiones de países industrializados de la OCDE y las de México aumenta, lo que parece más razonable.

En la zona metropolitana de la Ciudad de México, la mayoría de las empresas encuestadas en 1994-1995 manifestaba que tiraban a la basura o al drenaje sus desechos, salvo los concretamente definidos como peligrosos que se colocaban en tambos, que tenían a veces destino desconocido y en otras ocasiones eran llevados por una empresa especializada al confinamiento controlado de Cadereyta, Nuevo León (Domínguez Villalobos, 1999).<sup>14</sup> En otras palabras, muy pocas empresas mexicanas incineraban sus desechos o los reciclaban, es decir, la mayoría no se comportaba con arreglo al concepto de ecoeficiencia, en especial las empresas medianas y pequeñas.

En la mayor parte de los casos, los desechos sólidos y semisólidos generados en México, en especial los emanados de la actividad manufacturera considerados como peligrosos, y en algunos casos tóxicos, quedan abandonados en tiraderos no controlados y en rellenos sanitarios poco adecuados, o se vierten en riachuelos, ríos y lagunas, o desembocaduras y bahías, barrancas, terrenos baldíos, costados de las carreteras o, en general, en cualquier lugar deshabitado o de poca densidad urbana; no se salvan ni los hoyos en las calles y las banquetas, o en las plazas públicas, ni las autopistas.

Esta inmensa cantidad de basura municipal e industrial constituye una grave amenaza para la salud humana. Los responsables directos de los desechos son las industrias y otras actividades económicas y sociales, y los hogares urbanos. Los responsables indirectos son las autoridades federales, estatales y municipales que no han diseñado sistemas adecuados de recolección de desechos y de disposición ulterior en confinamientos controlados, o no han establecido sistemas adecuados de clasificación, reciclaje y reaprovechamiento.

<sup>14</sup> Domínguez Villalobos, en Mercado García, 1999, cap. IV, pp. 196-199.

Ha habido falta de previsión, aun en materia simple de basura doméstica, y no se han establecido programas nacionales generales de recolección de tales desechos ni se han creado medios suficientes para clasificarlos, separarlos y disponer de ellos ya sea por reciclamiento y reaprovechamiento o por concentración en depósitos y confinamientos seguros, como se ha hecho en la mayor parte de los países europeos y en una ciudad brasileña, Curitiba, que implantó un programa ambiental urbano integral, incluido el transporte público.

Otro aspecto importante vinculado a las consideraciones anteriores acerca del deterioro ambiental en las localidades urbanas de México, en especial en la gran metrópoli de la Ciudad de México y en las zonas metropolitanas crecientes de las entidades federativas en que se ha localizado la industria, así como a lo largo de la frontera norte, es el de las emisiones de gases y partículas derivadas de la combustión de hidrocarburos, principalmente por los medios públicos y privados de transporte urbano. La contaminación atmosférica se registra en la zona metropolitana de la Ciudad de México, así como en otras ciudades con fuerte concentración industrial o de vehículos de motor de combustión interna, en dimensiones y calidades que también representan una amenaza creciente para la salud humana. Los principales gases contaminantes son el bióxido de carbono, el bióxido de azufre, los óxidos nitrosos, el monóxido de carbono y los hidrocarburos. El ozono ( $O_3$ ) que se crea en la baja atmósfera de la Ciudad de México se registra y anuncia como peligroso, pero no se tiene ninguna evidencia de que constituya un daño para la salud excepto para personas ya afectadas por males pulmonares. Aunque la norma internacional del ozono se rebasa casi todos los días del año, el nivel máximo registrado diariamente tiene una duración de una a dos horas a la mitad del día (curva de Gauss). Son mucho más peligrosas para la salud las partículas suspendidas de 10 microgramos, que ocasionan el *smog* visible, y las de 2.5 microgramos que son invisibles y van directamente a los bronquios.

Existe información sobre los componentes principales de la contaminación atmosférica en México. Con base en datos recolectados por la Semarnap, la OCDE (1988a) dedica un capítulo a la exposición de la información disponible y de la situación que guardan las ciudades mexicanas, en comparación con las de otros países.<sup>15</sup> No se trata solamente de la zona metropolitana de la Ciudad de México, sino también de Monterrey, Tula, Salamanca, Coahuila y otros lugares, en cuanto a partículas suspendidas; adicionalmente, Manzanillo, Tampico, Torreón y Mérida en relación con el bióxido de azufre (por las plantas térmicas) de los mismos lugares, y también Ciudad Juárez, Guadalajara y

<sup>15</sup> OCDE, 1988a, cap. 3, "Gestión del aire".

Toluca por lo que hace a monóxido de carbono, óxidos nitrosos e hidrocarburos.<sup>16</sup> Los 2.2 millones de toneladas anuales de bióxido de azufre y los 1.5 millones de óxidos nitrosos que consigna el informe “colocan a México en un nivel internacional relativamente alto de emisiones por unidad de PIB”, aunque sea a la vez “un nivel bajo de emisiones per cápita”.<sup>17</sup> La OCDE da cuenta de diversas medidas de regulación de las emisiones y de programas para reducirlas, pero concluye que “la escasez de datos confiables y de amplio alcance en cuanto a las emisiones hace difícil evaluar otros aspectos del desempeño ambiental de México en cuanto a la contaminación del aire”.

La proximidad entre ciudades con actividades industriales y con volúmenes importantes de tránsito de vehículos exacerba los fenómenos de este tipo que sean puramente locales. A ellos se agrega el predominio del tránsito interurbano en vehículos de motor. También, cuando en una localidad urbana o metropolitana confluyen contaminaciones por combustión de hidrocarburos con emisiones de desechos sólidos y líquidos a las vías hídricas locales o cercanas o a otras superficies de agua, o a tiraderos no regulados, deben considerarse los efectos sumados e interactivos de las diversas clases de emisiones. Las ciudades que dependen de electricidad generada en plantas térmicas ocasionan, asimismo, daños ambientales en las zonas de localización de las plantas, dentro y fuera de los confines urbanos, por sus emisiones de bióxido de carbono y azufre. Al combinarse diversas causas y formas de contaminación se rebasan umbrales que conducen a mayor complejidad en las interrelaciones de los contaminantes, y a mayores daños en la salud de la población local. Esto ocurre en varias zonas del territorio mexicano.

El deterioro ambiental urbano se manifiesta además, de manera creciente, en la destrucción de riqueza natural por simple expansión de las manchas urbanas, con frecuencia por ausencia de ordenamientos y de planeación física o por falta de aplicación legal de los mismos, con total falta de servicios urbanos y sanitarios. Se invaden zonas que merecen protección ecológica y se fincan asentamientos en zonas de gran riesgo. En el ámbito interno de las ciudades, se sacrifican áreas verdes y se generan zonas de congestión cuya corrección termina por afectar intereses y, en consecuencia, quedan sin solución ambiental. Las áreas verdes casi nunca se mantienen en buen estado, en gran medida por falta de agua; las campañas de reforestación rinden muy débiles resultados. El asfalto que cubre las avenidas y calles urbanas sigue impidiendo la captación adecuada de las aguas pluviales en los mantos subterráneos.

<sup>16</sup> OCDE, 1988a, cuadro 3.1, p. 81.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 79.

A los anteriores aspectos del deterioro ambiental urbano se añade el problema del abastecimiento de agua potable, que constituye otro gran problema nacional. De nuevo, la OCDE presenta en forma sucinta los aspectos ambientales, que en medida importante son urbanos (aparte de los agrícolas, que no se tratarán aquí).<sup>18</sup>

En 1995, según datos de la Comisión Nacional del Agua citados por la OCDE, en los asentamientos urbanos del país que contaban con más de 50 000 habitantes —no se da información separada que permita examinar la situación en localidades de 15 000 a 50 000 habitantes—, que abarcaban una población de 45 millones, alrededor de 97% estaba “conectado a agua potable”, y al drenaje 92%, aproximadamente. (No se explica el significado de “conectado a agua potable”, como tampoco el de “drenaje”). Sin embargo, a fines de 1994 escuché decir a un connotado científico mexicano que la única concentración urbana que recibía agua potable en su integridad era la zona metropolitana de la Ciudad de México —aun cuando se sabía que una proporción muy grande no llegaba en estado “potable”, es decir, que pudiera beberse, a los tinacos y que éstos, en gran medida por falta de mantenimiento, podían con mucha frecuencia estar contaminados. En otras ciudades, la situación era peor; por ejemplo, en Guadalajara, y más aún en las localidades urbanas intermedias y pequeñas. Probablemente los mantos freáticos que pudieran abastecer a ciudades pequeñas y medianas estuvieran ya contaminados por escurrimientos provenientes de zonas agropecuarias cercanas en que se hubieran empleado plaguicidas clorados o abonos químicos con efectos contaminantes. Se puede suponer que la mayor parte de las cuencas hídricas y de las lagunas costeras padece graves contaminaciones.

En cuanto a aguas residuales, el informe de la OCDE afirma que “se coleccion cerca de tres cuartas partes del total” y que “alrededor de 63% proviene de 139 ciudades con más de 50 000 habitantes”. También, que de las 808 plantas de tratamiento que se construyeron hasta septiembre de 1997 estaban en operación sólo 615, que trataban apenas 14% de las aguas residuales producidas.<sup>19</sup>

Las variaciones en la cantidad y calidad del agua por regiones y por estados son importantes; en muchas zonas urbanas, los niveles freáticos se han reducido, el abastecimiento de agua a los hogares es insuficiente y tiene que complementarse con agua transportada en pipas; los costos de evitar los hundimientos del suelo han crecido, así como los del bombeo; el estado de mantenimiento de los sistemas de distribución ha decaído; existe gran desperdicio de agua, y, en general, la parte del medio ambiente afectada por el agua y su uso se ha deterio-

<sup>18</sup> OCDE, 1988a, cap. 2, “La gestión del agua”.

<sup>19</sup> OCDE, 1998a, pp. 77-78.

rado de manera continua. En la Ciudad de México, una buena administración del agua y de su relación con el medio ambiente inmediato —y aun a escala nacional— más bien brilla por su ausencia.<sup>20</sup>

#### DESECHOS Y DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE

Aunque las localidades urbanas, en su gran mayoría, han sido rebasadas por el volumen de desechos derivados de la actividad industrial, comercial y de servicios, y aun de la agricultura, y por los lanzados a la basura por los hogares, el deterioro ambiental de las ciudades es susceptible de reducirse y aun de evitarse. No existen muchos buenos ejemplos, pero pueden plantearse posibilidades y planes que lo frenen o lo reduzcan en la medida en que se disponga de recursos suficientes y de tecnologías adecuadas, y de lograrse la participación ciudadana. No se cuenta aún en México con ningún ejemplo de programas articulados de protección ambiental en las localidades urbanas. En general, los programas de mejoramiento se mantienen sin suficiente coordinación entre sí y marchan a ritmos inferiores a lo necesario. Se requerirá además mejorar en muy importante medida la información necesaria para instrumentar estas políticas.

Para entrar a una consideración amplia, una primera medida de largo alcance sería la del reconocimiento objetivo y amplio de la relación entre la actividad manufacturera y de servicios que sea generadora de desechos y las futuras expansiones de las localidades urbanas, a fin de definir estrategias adecuadas de solución.

Otra sería el mejoramiento de los servicios públicos en los asentamientos humanos y en las condiciones de la vivienda. De ello se derivaría la necesidad de contar con un plan maestro para cada ciudad importante y para cada localidad de 15 000 o más habitantes, destinado a asegurar la disposición regulada de los desechos y la protección de las áreas naturales urbanas. En el caso de los hogares, se requeriría como mínimo un mejoramiento de la recolección de basura, su clasificación, separación y reciclamiento, acompañado ello de sistemas de alcantarillado y drenaje más extendidos y eficaces. En el caso de los desechos líquidos, tanto industriales como de los hogares, son implantables métodos de tratamiento y economía en el uso del agua, y de retenciones y aprovechamiento de los desechos para su confinamiento adecuado. El empleo del agua deberá estar sujeto a rigurosas políticas de mantenimiento y eficiencia de las instalaciones y a programas para inducir su ahorro y reciclaje, tanto en empresas como en hogares.

<sup>20</sup> Tortajada, 1999, pp. 72-76 y 151-155.

Una segunda medida general sería formular un plan nacional de recolección y aprovechamiento de desechos industriales y basura de los hogares y otras unidades, combinado con un plan también nacional de confinamiento de desechos peligrosos, ajustado regionalmente en función de los volúmenes de los centros industriales y de una alta densidad de población. No basta con tener un solo confinamiento científico en Nuevo León, al que se tienen que transportar por carretera desechos generados hasta a 1 500 km de distancia. Tampoco son adecuados o suficientes, para la mayoría de las ciudades, los llamados rellenos sanitarios.

En España, con todo y sus autonomías regionales, se acaba de aprobar un programa nacional semejante para toda localidad de 5 000 o más habitantes, que se extenderá más adelante a localidades de 1 000 a 5 000 personas. En México cabría emprender, con la debida coordinación entre la federación y las entidades federativas, una cruzada nacional, ya que también se trata de un problema cultural no valorar los daños que causan los desechos, sean próximos o lejanos, ni valorar la basura que tiene en sí provecho económico. El mejoramiento ambiental en las ciudades debiera comprender programas especiales para las zonas escolares y las hospitalarias.

Un tercer género de medidas sería, en las localidades urbanas y metropolitanas en que circula gran volumen o un volumen creciente de vehículos con motores de combustión interna, una serie de planes maestros para el transporte tanto público como privado, a fin de reducir y racionalizar los movimientos de vehículos y, en general, las modalidades del tránsito urbano. Esto podría aplicarse en especial a la distribución de bienes entre mayoristas y detallistas, al reparto de materiales de construcción y al de gas doméstico, aguas y refrescos, y aun al transporte de trabajadores, empleados de oficina y escolares, donde haya necesidad y conveniencia de hacerlo. Si poco a poco se ha aprendido a ahorrar energía, ¿por qué no gasolina y otros combustibles? Si se comprueba que la calidad de los combustibles es causante de la contaminación atmosférica, deberán asimismo introducirse combustibles alternativos. Si el problema reside en la calidad y el mantenimiento de los vehículos añejos, deberán ofrecerse incentivos para limitar su volumen de emisiones y preparar un plan a plazo medio y largo para su sustitución.

Un cuarto objeto de atención tendrá que referirse a las medidas de previsión y precaución en relación con desastres naturales, entre ellos los que se atribuyen al cambio climático, que afectan en forma muy pronunciada las ciudades, y en ellas los sectores en donde existen asentamientos precarios e irregulares.

Los planes de infraestructura a mediano y largo plazos necesitarían ir acompañados de programas educativos y de capacitación, de mejoramiento de la funcionalidad administrativa local, de participación de las ciudadanías locales

y las instituciones empresariales y educativas, de incentivos fiscales y otros destinados a cambiar las actitudes de las unidades generadoras de la contaminación. Se requeriría ir más allá de algunas disposiciones constitucionales a favor de los municipios, con objeto de crear mecanismos de cooperación entre la federación, los estados y los municipios, así como entre los estados y entre los municipios de un mismo estado y de dos o más estados, y de financiamiento de los programas que permitan atacar de lleno el problema de la falta de servicios eficientes de recolección de basura y otros desechos y, a la vez, promover un hábitat más limpio. Los proyectos para abastecimiento de agua potable deben incluir sistemas de tratamiento y reciclaje de los desechos líquidos.

Los informes oficiales dan cuenta de avances importantes en muchos sectores relativos al agua potable y al tratamiento de desechos industriales.<sup>21</sup> No obstante, en un contexto de desarrollo sustentable, se necesitaría mucho más; en particular un examen general de la interrelación de todos los programas, de su resultado en el ambiente y no sólo de los avances presupuestarios o de ejecución de proyectos, y de su relación con la perspectiva económica y social general.

Cuando se presentó en 1996 el Programa de Medio Ambiente 1995-2000,<sup>22</sup> el primer capítulo sustantivo se denominó “El reto del desarrollo sustentable”, admirable objetivo, y hasta se hicieron consideraciones críticas sobre la experiencia precedente. El diagnóstico sobre desarrollo urbano se encuadró en un contexto de desarrollo sustentable, como también el de la relación de la industria con el medio ambiente, con elementos informativos de gran interés.<sup>23</sup> Sin embargo, en la parte propositiva,<sup>24</sup> el documento se quedó en planteamientos teóricos, generalidades y lugares comunes, y en recomendaciones poco precisas. Por ejemplo, no se menciona la necesidad de un plan nacional de recolección de basura municipal, como tampoco la conveniencia de un plan, en las grandes urbes metropolitanas, de desconcentración urbana, en cam-

<sup>21</sup> Por ejemplo: Semarnap, 1998, *Informe de labores 1997-1998*.

<sup>22</sup> Semarnap, 1996, varios capítulos.

<sup>23</sup> *Ibid.*, cap. III, “Líneas de diagnóstico”, pp. 36-48 y 49-59.

<sup>24</sup> *Ibid.*, cap. VI, “Estrategias, proyectos y acciones prioritarias”, pp. 133-138. Más recientemente, el Instituto de Ecología de la Semarnap ha puesto en internet un documento titulado Programa para la Minimización y Manejo Integral de Residuos Industriales Peligrosos en México, 1996-2000, que tiene relación con el anterior, está actualizado y entra en mayor detalle. Véase: <[www.ine.gob.mx](http://www.ine.gob.mx)>, 12 de julio de 1999. En 1997, en otra publicación del INE, se consignaron datos de volumen de residuos sólidos emitidos en distintas ciudades de la República, por regiones, que dan para ese año un total de “aproximadamente 30 millones de toneladas”, con cálculo de alrededor de 900 g por habitante/día. Sin embargo, no se explica la metodología y se advierten varias imprecisiones; esos datos fueron empleados para proyectar las emisiones, por ciudades y regiones, al año 2010, pero plantean muchas dudas sobre su monto (INE, 1997, cap. III, pp. 21-35).

bio, se habla de que “para encauzar la ciudad hacia un futuro sustentable, es preciso promover su productividad y fortalecer las ventajas competitivas”, etc. Algo de carácter menos general, pero todavía teórico, se encuentra en documentos recientes sobre política ambiental regional del Instituto Nacional de Ecología de la Semarnap.<sup>25</sup>

De cualquier manera, el desarrollo sustentable y dentro de él la política ambiental necesitarán mayores recursos financieros para encaminar recursos reales hacia las inversiones y los programas en que se basen. La visión de los programas tendrá que ser lo bastante amplia para vincularse con otros aspectos y para eliminar obstáculos funcionales y burocráticos en la coordinación administrativa y en las relaciones entre la federación y los estados.

### CONCLUSIONES

Salta a la vista que es necesario un mejoramiento sustancial de la información estadística sobre residuos municipales y sobre los que son rigurosamente de origen industrial, agropecuario y otros. Se requerirán, asimismo, análisis mucho más completos y detallados de la situación nacional y urbana en estas materias.

En materia de política ambiental como parte de un proceso de desarrollo sustentable urbano se impone esta reflexión importante. El desarrollo sustentable, tal como se definió para la Cumbre de Río en 1992 y en instancias posteriores, entraña una nueva visión del desarrollo, que no es hacer “más de lo mismo” con alguna atención a aspectos ambientales, sino reconsiderar la relación entre la actividad económica y el uso de los recursos naturales en una perspectiva de largo plazo, para legar a las generaciones futuras una oportunidad de darse un hábitat que satisfaga plenamente sus necesidades fundamentales y sea a la vez limpio, es decir, ajeno a las peores formas de contaminación surgidas de las emisiones y los desechos de la actividad industrial, agropecuaria y de servicios. Los planes parciales de desarrollo sustentable deberán constituir un conjunto en que el objetivo general sea congruente, no como una meta numérica a la cual llegar, sujeta a determinados indicadores, sino como un proceso a alcanzar de manera permanente, del que no deberá haber una desviación posterior.

Deben entrar en juego todos los recursos y todos los sectores de una sociedad. La política ambiental es sólo un aspecto —desde luego de los más importantes— del desarrollo sustentable, y deberá gozar de una prioridad nacional absoluta a la cual deberán sujetarse de manera esencial otros aspectos del desa-

<sup>25</sup> Véase: <[www.ine.gob.mx](http://www.ine.gob.mx)>, sobre Política Ambiental Urbana, 31 de agosto de 1999.

rollo, porque sin proteger y mejorar el ambiente lo demás puede caer en desorden o aun en caos. No deberá haber pugna entre crecimiento económico y protección ambiental, porque esta última, bien llevada y aplicada, demostrará ser redituable en incrementos del producto nacional. Tampoco tiene sentido una pugna entre comercio exterior y medio ambiente, porque el comercio no es sino una parte del proceso de desarrollo, un instrumento para impulsar este último, del que no pueden estar ausentes las consideraciones ambientales que además son enteramente redituables a plazos mediano y largo. Proteger y mejorar el ambiente es invertir en el futuro. Sacrificar el ambiente a favor del comercio es, precisamente, desinvertir en el futuro. El proceso de desarrollo sustentable deberá privar sobre otros objetivos porque tiene que ver con la salud y el bienestar de la población en general y no de un solo sector de ella.

En ese contexto será donde habrá que situar el desarrollo urbano. La urbanización de una economía como la mexicana va a continuar; habrá que suponerla imparable en los próximos decenios, aunque pueda adoptar nuevas modalidades de desconcentración y vínculos regionales y subregionales. Deberá en particular ser un desarrollo urbano que no se desvincule de sus relaciones con lo que vaya quedando de la economía y la sociedad tradicionales y rurales. La urbanización significa aumento de la actividad urbana y del valor agregado y, asimismo, en la mayoría de los casos, incremento de la población calificada como urbana. Independientemente de la evolución específicamente industrial y de los servicios, la población no cesará de ejercer su deseo de migrar, es decir, de cambiar residencia, sobre todo mientras existan grandes desigualdades ambientales entre diferentes regiones del país. Se emigra entre regiones en busca de empleo, como ocurre entre el sur y el centro de México hacia el occidente y el norte. Por diversas causas económicas, de política pública (o falta de ella), por decisiones del sector privado o por estrategias a largo plazo de diversos actores, las actividades industriales se orientan de más en más hacia determinadas localizaciones. El movimiento de la mano de obra seguirá, casi siempre, como ya ocurre, rebasando la capacidad de absorción de la misma en territorios urbanos en crecimiento continuo. El reto de las ciudades es hacer frente a estos movimientos sin deterioro ambiental.

#### REFERENCIAS

- AGUILAR, Adrián Guillermo, Luis Javier CASTRO CASTRO,  
y Eduardo JUÁREZ AGUIRRE (coords.)  
1995 *El desarrollo urbano a fines del siglo XX*, Monterrey, N.L., Instituto de

Estudios Urbanos de Nuevo León y Sociedad Mexicana de Demografía, tema III, Medio Ambiente, Urbanismo y Migración, con artículos de Blanca Rebeca Ramírez Velázquez, Rosalba Cruz Jiménez y de Marisa Mazari y Mauricio R. Bellon.

ÁLVAREZ LONA, Ana Lilia, y Rogelio LÓPEZ LÓPEZ

1999 *El servicio de limpieza en la Ciudad de México*, México, Gobierno del Distrito Federal.

CABRERA ACEVEDO, Gustavo

1997 “Cambios en el tamaño y crecimiento de la población total”, en *Demos. Carta demográfica sobre México*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 10.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO)

1998 *La situación demográfica de México*, México, Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios.

DOMÍNGUEZ VILLALOBOS, Lilia

1999 “Comportamiento empresarial hacia el medio ambiente: el caso de la industria manufacturera de la zona metropolitana de la Ciudad de México”, en Mercado García, *Instrumentos económicos...* (en esta bibliografía), cap. IV.

FERNÁNDEZ, Óscar

1999 “Efectos de la aplicación de un impuesto ecológico en México: análisis mediante un modelo de equilibrio general computable”, en Mercado García, *Instrumentos económicos...* (en esta bibliografía), cap. III.

INSTITUTO NACIONAL DE ECOLOGÍA

1997 *Estadísticas e indicadores de inversión sobre residuos sólidos municipales en los principales centros urbanos de México*, México, INE.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA Y SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA

1998 *Estadísticas del medio ambiente, México, 1997 e Informe de la situación general en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, 1995-1996*, cap. III-2, “Estadísticas sobre asentamientos humanos”, pp. 221-257, México.

MERCADO GARCÍA, Alfonso (coord.)

1999 *Instrumentos económicos para un comportamiento empresarial favorable al ambiente en México*, México, El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

1998a *Análisis del desempeño ambiental, México*, París.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD)

1998b *Towards Sustainable Development. Environmental Indicators*, París.

PODER EJECUTIVO FEDERAL

1996 *Programa de medio ambiente 1995-2000*, México.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA

1997 *Sistema integrado de regulación y gestión ambiental de la industria*, México.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA

1998 *Informe de labores 1997-1998*, México.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA

2000 *Programa de trabajo 2000*, México.

TEN KATE, Adrián

1993 *Industrial Development and the Environment in Mexico*, Washington, The World Bank, Working Paper WPS 1125.

TORTAJADA, Cecilia

1999 *Environmental Sustainability of Water Management in Mexico*, Atizapán de Zaragoza, Estado de México, Third World Centre for Water Management.

Internet: Semarnap/INE.

## PERSPECTIVA DE LA UNIVERSIDAD EN AMÉRICA LATINA: OBJETIVOS Y MODALIDADES<sup>1</sup>

A lo largo de su historia, a los pueblos latinoamericanos se les ha presentado escasa oportunidad de adquirir educación superior. En parte, este hecho ha de atribuirse a que la educación formal ha tenido poco desarrollo en general. En este sentido, la insuficiencia y las deficiencias de la educación superior constituyen un elemento constitutivo importante de un problema social e histórico mucho más profundo que las naciones latinoamericanas —sus gobiernos, sus sociedades— no han abordado de manera adecuada: causa y a la vez consecuencia.<sup>2</sup>

Cualesquiera que sean los objetivos de la educación en general, la de nivel superior responde a aspiraciones de un sector reducido de la población. Pudiera pensarse que el mejoramiento de la educación superior podría surgir de las respuestas que ese sector diera para lograr ese propósito, y así se percibe a veces entre quienes segmentan los problemas y prefieren no tener en cuenta la totalidad de la problemática del sistema educativo. No obstante, sería difícil, a mi juicio, reformar la educación superior sin valorar el significado de la educación como tal y sin considerar la función que desempeña la educación en el desarrollo social y económico. Si se trata de un sistema de educación, vinculado a otras porciones del sistema social, el sistema debe considerarse en su totalidad. No es ésta, en todo caso, la tarea que se persigue en este ensayo; para los fines presentes, se supondrá simplemente que la consideración crítica de las universidades, su papel y su perspectiva no excluye examinar con igual sentido crítico las bases, la congruencia y la racionalidad de los sistemas educativos en general en América Latina.

<sup>1</sup> Se presentó una versión anterior de este trabajo, en inglés, en un seminario en la Universidad de Duke, Durham, Carolina del Norte, en marzo de 1989, y en el Instituto Internacional de Planificación de la Educación de la UNESCO, París, en diciembre de 1989. La presente versión incorpora revisiones recientes. *Revista de Educación Superior y Sociedad*, vol. 2, núm. 1, enero-junio, 1991, pp. 7-17.

<sup>2</sup> Me refiero en este ensayo a “América Latina” en el sentido tradicional de naciones que heredan y mantienen vigentes las instituciones culturales y políticas iberoamericanas. No tomo en consideración los casos de los países vinculados a otras culturas, por ejemplo, en el Caribe, ni el de Puerto Rico, como tampoco el de Cuba.

ALGUNOS ANTECEDENTES<sup>3</sup>

Ya en el siglo xvi se habían establecido universidades en América Latina, como es bien sabido. Hacia fines del siglo xviii y principios del xix, se fundaron además instituciones de enseñanza superior de buen nivel para su época, por ejemplo, escuelas de Minas, de Derecho, de Medicina, y se hicieron innovaciones educativas. Pero durante el periodo colonial hispano no llegó a establecerse la educación superior de modo general. La educación, incluida la superior, no era lo que hoy llamaríamos una prioridad social y política. La poca que existía era responsabilidad de la Iglesia y de órdenes religiosas, en forma limitada. No se favorecía el avance del conocimiento y apenas si florecían un poco las humanidades, para una pequeña élite. El alcanzar pináculos de sabiduría era tarea casi sobrenatural que contaba con escaso apoyo, ni siquiera admiración, de la sociedad, como no deja de ser el caso hoy día.

El advenimiento de la independencia en el siglo xix, y el más amplio y libre contacto que trajo con el mundo externo, del que se obtuvieron nuevas ideas y cierta medida de progreso material, tropezaron pronto con largos periodos de inestabilidad, conflicto y guerras intestinas e internacionales. La herencia política de la Colonia, la amplitud de los territorios y la diversidad de los intereses locales impidieron que se prestara atención adecuada a la construcción de sistemas educativos que contribuyeran a la formación nacional. Junto con las intervenciones de potencias extranjeras, las disputas ideológicas entre liberales y conservadores, jacobinos y eclesiásticos, prohibaban bases endebles para la educación en general. Al final, los intereses extranjeros se apoderaron de los recursos naturales y del control estratégico de muchos países. Se careció de una visión de largo plazo, permanente, del papel de la educación como la que ya manifestaban en esa época dos naciones que hoy destacan por su potencia económica: Estados Unidos y Japón.

En varias repúblicas de América Latina se fundaron instituciones y se adoptaron políticas educativas de cierta significación histórica. Sin embargo, en el conjunto y pese a las excepciones, la universidad no surgió como centro de libre enseñanza y plena libertad académica. En México, todavía en 1910, la matrícula escolar básica era mínima, la universidad como tal no existía y sobrevivían apenas unas cuantas escuelas profesionales. En otros países, las etapas democráticas, no muy frecuentes, y los vínculos con Europa dieron por lo menos algún

<sup>3</sup> En la obra de Carlos Tünnermann Bernheim, *Ensayos sobre la teoría de la Universidad*, Managua, Editorial Vanguardia, ed. aumentada y corregida, 1990, Segunda Parte, cap. 1, pp. 153-162, se encontrará una excelente síntesis de la historia de las universidades en América Latina y de sus características actuales. Véanse también los capítulos 2 a 6, *passim*.

aliento a instituciones universitarias de alcance limitado. A fines de siglo, los hijos de familias acomodadas o aun de clase media solían acudir a universidades extranjeras a estudiar ingeniería, medicina, ciencias naturales o agronomía, sin apoyo de becas como ocurre hoy. El número de graduados era pequeño y su reingreso a la actividad profesional, industrial o comercial era a veces difícil, en parte a causa de la inestabilidad política pero también por la falta de oportunidades para la práctica profesional. Entre los países latinoamericanos había poco intercambio, y no fue sino hasta 1918, a raíz del movimiento de Córdoba, cuando se produjo una ola de “latinoamericanismo”, por cierto bastante tenue si se juzga con los criterios de la actualidad.

#### LA UNIVERSIDAD MODERNA<sup>4</sup>

Las universidades latinoamericanas, a medida que se desenvolvían, fueron afectadas por diversos intereses —la Iglesia, el Estado, los sectores empresariales, grupos extranjeros, etc.—, no siempre con fines académicos. En los años veinte, se hizo realidad en varios países el concepto de autonomía universitaria, y se extendió, paradójicamente, el conflicto entre las universidades y el Estado. Las universidades han sido con frecuencia campos de batalla para las causas políticas e ideológicas, y se han dirimido en sus campus conflictos que en otras sociedades se manejan en las lides de los partidos políticos. La autonomía ha estado siempre sujeta al poder del Estado, y cuando el conflicto ha sido abierto la opinión pública ha tendido a considerar a las universidades como centros subversivos.

Aun cuando la comunicación y el intercambio entre las universidades latinoamericanas han sido débiles, se han manifestado en casi todos los países tendencias a la masificación junto con el deterioro de la calidad de la enseñanza. Ello obedece a que las frustraciones de la sociedad en su búsqueda de un desarrollo equitativo han sido también paralelas. Pero no hay nada que garantice que la universidad latinoamericana esté respondiendo a la exigencia de constituir un elemento fundamental de la sociedad latinoamericana del futuro. La etapa actual es esencialmente negativa, y el papel de la universidad no se define. No obstante, pudiera ser que esta situación cambie, para bien de la región.

Entre los muchos elementos negativos, debe hacerse notar que entre los sistemas educativos de los países latinoamericanos no es posible aún, sino en con-

<sup>4</sup> Véase también Tünnermann Bernheim, *op. cit.*

tados casos, muy excepcionalmente, reconocerse mutuamente, entre las universidades, la validez de los estudios llevados a cabo en ellas —no obstante esfuerzos de la UNESCO y la UDUAL, así como los acuerdos subregionales como el Andrés Bello y los del CSUCA. Algunas universidades aceptan unilateralmente los “créditos académicos” obtenidos en las de otros países de la región. No se reproduce en América Latina la amplísima oportunidad de transferencia de créditos académicos entre universidades, tanto para estudiantes como para personal académico, que prevalece, por ejemplo, en Estados Unidos, Canadá y muchos países europeos. En consecuencia, se genera en las universidades latinoamericanas el aislamiento respecto de nuevas corrientes de pensamiento e investigación, matizado con rivalidades de carácter negativo.

Antes de los años veinte y principios de los treinta, apenas si se daba importancia a las ciencias sociales en las universidades latinoamericanas. De hecho, en muchos países todavía se considera, y se identifica como tal, al derecho como la “ciencia social” por antonomasia, con exclusión de otras disciplinas, o con inclusión deficiente y deformada de ellas. Es también curioso que todavía se hable de “ciencias económicas” en plural y se conjunten la economía con la contaduría y algunos elementos de administración de empresas. Es incluso extraño que muchos científicos sociales modernos de América Latina, en especial los sociólogos y los politólogos, no consideren la economía o la antropología social como parte de las “ciencias sociales”. El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), fundado en 1967, comprende a la economía, pero ha desarrollado escasa actividad en este campo y en todo caso no ejerce, en ninguna de las disciplinas de las ciencias sociales, sino muy limitada influencia en las universidades, y mucho menos en la enseñanza y la investigación en esas áreas; y sus intentos de promover programas de posgrado en la región no han tenido éxito.

Desde 1960 se ha registrado una fuerte expansión de las ciencias sociales, y existe un número limitado de buenas escuelas o facultades de Economía, Sociología, Ciencia Política y otros campos, así como unas cuantas escuelas de Antropología Social, Psicología Social y Demografía, ubicadas en unas pocas universidades centrales y en instituciones independientes de educación superior. Sin embargo, las ciencias sociales se encuentran atrapadas en un enjambre ideológico en que la “política”, las posiciones normativas y los enfoques “técnicos” o positivos se han enredado y confundido casi irremisiblemente. Esta situación es un reflejo de los objetivos contradictorios y de la falta de visión elevada y de conjunto de los grupos que actúan en las sociedades latinoamericanas. Por desgracia, en el campo de las ciencias sociales, lo distintivo de la mayoría de las escuelas o facultades respectivas es la promoción de posiciones

prejuzgadas más que el “análisis objetivo”, lo que explica en gran parte la poca calidad de los graduados de dichas disciplinas, de sus publicaciones y de su actuación profesional. Se comprende así también que se ha producido un flujo constante, aunque no muy numeroso, de estudiantes de posgrado a las universidades de Estados Unidos, Canadá y Europa occidental, que se reintegran —no siempre— a la vida académica moderna o al servicio público en los países latinoamericanos, poseedores al menos de los conocimientos y el instrumental que se requieren para llevar a cabo investigación actualizada y para participar en la formulación de políticas económicas, sociales y de desarrollo, así como del sector empresarial.

El problema de las ciencias sociales es bastante complejo. Por una parte, es probable que al nivel de la educación media, el estudiante medianamente preocupado por lo que ve a su alrededor en materia social y económica se interese en aprender algo más acerca del funcionamiento de la sociedad y de los medios para mejorarla. Esto es aplicable lo mismo a los estudiantes provenientes de niveles sociales de bajo ingreso familiar que a los nacidos en familias de clase media o superior que se manifiesten inconformes con los estilos excesivamente dispendiosos de vida de sus hogares. La desigualdad y la miseria han prevalecido junto con el desarrollo económico y aun con adelantos económicos notables a través de largos periodos. Una proporción importante de la juventud latinoamericana no acepta con paciencia la larga espera que supone el que lleguen “tiempos mejores”. Para ellos, los gobiernos, con toda su retórica y su habilidad, bajo distintas banderas políticas, no han logrado dominar los factores que aseguren el aumento de la productividad y la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo. Y cuando se ha dispuesto de recursos financieros abundantes, los gobiernos los han administrado ineficientemente, como lo demuestra la reciente crisis de la deuda externa latinoamericana.

Las universidades han procurado dar respuesta a muchos aspectos de esta problemática, a la vez que han mejorado los servicios educativos y de investigación para hacer frente a la demanda social. Sin embargo, se han visto obligadas, en general, a rebajar los requisitos para la inscripción, a aceptar normas académicas menos rigurosas y a desentenderse de las condiciones básicas en la formación del profesorado. Han intentado además absorber un torrente de estudiantes en las ciencias sociales —que algunos cínicos afirman ha tenido por objeto evitar que anden por las calles sin ofrecerles al mismo tiempo normas cualitativas adecuadas y mucho menos imponerlas. En forma simultánea, los gobiernos latinoamericanos, ocupados en las tareas de desarrollo y el comercio han necesitado personal que entienda un poco de economía, sociología o administración pública para que participe en la administración de programas y proyectos

de desarrollo que absorben volúmenes crecientes de los presupuestos centrales y estatales. Antes de que se generaran los contingentes de egresados de las carreras de ciencias sociales, la demanda oficial se satisfacía mediante abogados e ingenieros; pero estos últimos terminaron por establecerse en las actividades mejor remuneradas del sector privado o se establecieron como profesionistas independientes. Como quiera que sea, los gobiernos latinoamericanos están inundados de empleados y funcionarios mal preparados en las disciplinas de las ciencias sociales. En el tiempo transcurrido, estas disciplinas se han desprestigiado y su enseñanza, en las universidades públicas, necesita reformas de base.

En el área estrictamente académica, las ciencias sociales —al margen de los elementos ideológicos que las afectan— padecen una grave escasez de recursos para la investigación y la formación de posgrado. Aun en épocas de prosperidad se dio poco apoyo serio a las ciencias sociales, sin contar con que algunos gobiernos les eran hostiles. Incluso un científico social capaz de llevar a cabo investigaciones objetivas es visto con frecuencia como enemigo potencial del régimen político, pues “sabe demasiado” acerca de la sociedad (algunos dirían que, antes al contrario, sabe demasiado poco) y se dedica a dar a conocer, mediante sus trabajos, las características de la desigualdad económica y social, o las ineficiencias y corruptelas de los gobiernos y los grupos empresariales. No se le tiene mucha confianza y, por todo ello, qué mejor, según ciertos círculos políticos, que mantener con escaso apoyo a las ciencias sociales, sobre todo si se ocupan de temas sensibles como la pobreza, la desigualdad, la falta de democracia, la incongruencia de las políticas económicas y sociales, la inflación, etc. En algunos países, se supone que las universidades no debieran ocuparse de las ciencias sociales sino orientarse hacia materias de interés práctico como la ingeniería, el cómputo, la administración de empresas, etc. Esta vertiente no se lleva siempre a su consecuencia lógica que sería, por ejemplo, el desarrollo de la agronomía y temas conexos, puesto que algunos gobiernos también consideran que los ingenieros agrónomos, los extensionistas y otros especialistas del agro presentan una amenaza potencial en tanto den a conocer los problemas de la tenencia de la tierra, el desarrollo agropecuario, la injusticia rural, etc. En varios países de América Latina puede correr el mismo riesgo la nueva ciencia de la ecología.

#### ALGUNAS CONDICIONES PARA EL CAMBIO

Habría que partir de que cualesquiera que fueren los méritos específicos de sus facultades o departamentos de ciencias exactas y naturales, ingeniería o humanidades, una universidad moderna debe comprender una facultad de ciencias

sociales *de muy buen nivel*. Las universidades latinoamericanas casi no se han hecho este planteamiento, y donde lo han hecho quedan por satisfacerse dos condiciones básicas: la necesidad de la objetividad en las ciencias sociales y la cuestión de la calidad. Si no se cumplen estas dos condiciones, las ciencias sociales caen de por sí en su propia trampa. Esto es verdad tanto de las universidades públicas como de las privadas.

Al reconocer que la mayor parte de las universidades latinoamericanas son de carácter público, es decir, que son subsidiadas por el Estado, no debe pensarse en los modelos de Francia, el Reino Unido o los estados alemanes, ni siquiera en los de las universidades estatales de Estados Unidos o Japón. Las latinoamericanas están muy lejos de conformarse a ese modelo. Las públicas, no obstante muchos intentos de modernización —cuya primera expresión es casi siempre la construcción de nuevos edificios diseñados por los arquitectos de moda—, son demasiado grandes y abarcan excesivas funciones y áreas de actividad; son ineficientes; no mantienen normas objetivas, y no están concebidas para elevar la calidad media de la educación sino para hacer frente a los números, a la matrícula siempre creciente.

En muy buena medida son instituciones provisionales, destinadas a hacer frente a la coyuntura demográfica y social, en lugar de ser centros de ampliación del conocimiento, de investigación, de especialización de posgrado, etc. Sus recursos bastante limitados son absorbidos por sus inflados presupuestos administrativos, por subsidios y por nóminas compuestas en su mayor parte de sueldos de profesores y catedráticos de tiempo parcial o por horas. A veces quedan disponibles pequeñas partidas para las bibliotecas, los laboratorios y otras necesidades técnicas. Además, los niveles de remuneración del personal académico son decididamente bajos y no compiten con los que rigen en las universidades privadas, y mucho menos con los que imperan en los “mercados” profesionales. Con toda razón se ha intensificado en América Latina la fuga de recursos humanos de alto nivel a los países de mayor desarrollo industrial y educativo. Las universidades latinoamericanas carecen en particular de bibliotecas adecuadas, que por lo demás no se actualizan, y de equipo suficiente de cómputo, de laboratorios, etcétera.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Esto es verdad también en muchas universidades privadas. (Hace años me tocó visitar una recién inaugurada para la cual no se había previsto aún construir una biblioteca central, ni fijar locales adecuados para las pequeñas colecciones dispersas en cada departamento).

## LAS UNIVERSIDADES ANTE LA CRISIS DEL DECENIO

A la falta tradicional de recursos financieros y a la presencia de normas administrativas poco rigurosas, se ha añadido en los últimos años una de las varias consecuencias negativas de la crisis de endeudamiento externo de América Latina. La mayor parte de los gobiernos, y aun de los grupos privados que dan apoyo financiero, ha tenido que reorganizar sus presupuestos y contener el gasto corriente y aun la inversión. Las universidades públicas han sido afectadas mucho más que las privadas,<sup>6</sup> y se ha generalizado el descenso de sus presupuestos en *términos reales*. Esto ha significado no sólo la reducción de los sueldos y los salarios reales, es decir, en términos de poder de compra, sino el estancamiento de programas de desarrollo y de proyectos académicos, y aun la rebaja real de las asignaciones a bibliotecas y laboratorios. En casos contados se han obtenido fondos tanto nacionales como del exterior para proyectos o programas específicos, pero no a la escala requerida ni con la continuidad suficiente. Las universidades públicas latinoamericanas no han solido recibir aportaciones importantes del sector privado, por ejemplo, mediante la constitución de fondos patrimoniales (*endowments*) como es tan frecuente en Estados Unidos. Los sectores privados, empresariales y otros, cuando manifiestan esta propensión la dirigen de preferencia a dotar de capital y edificios a las universidades privadas o contribuyen a subsidiar sus gastos corrientes de operación.

El descenso de la calidad de las universidades públicas en los últimos 20 a 30 años —en algunos casos sumamente marcada— ha sido contrarrestado en parte por el establecimiento y la expansión de universidades de propiedad privada o financiadas por el sector empresarial. Algunas son universidades enteramente nominales, y ni a escuelas universitarias llegan; en América Latina, cualquier instituto de capacitación logra que se le autorice el nombre de “universidad”, con lo que este término se ha devaluado considerablemente. No obstante, existen muchas universidades privadas legítimas y de buena calidad en la región latinoamericana. Algunas se iniciaron como respuesta a las universidades públicas de tendencia ideológica; otras se han diseñado para satisfacer necesidades tecnindustriales y comerciales de poderosos grupos empresariales. Otras, muy distinguidas, tienen apoyo de órdenes religiosas. Otras más se han instituido como simples negocios que cobran por el servicio para sufragar

<sup>6</sup> Llamé la atención sobre esta problemática en la Octava Conferencia General de la Asociación Internacional de Universidades, Los Ángeles, California, en mayo de 1985. Véase *Proceedings*, IAU/UNESCO, París, 1986, pp. 111-115.

sus costos o la mayor parte de éstos, a diferencia de las universidades pública que no cobran matrícula y son de fácil acceso.

Es encomiable sin duda la labor del sector privado al rescatar alguna parte de la vida académica, aun si a veces los objetivos han sido inmediatistas, estrechos y con frecuencia elitistas. Las clases medias se han volcado hacia las universidades privadas. Sin embargo, no se excluye que profesionistas adiestrados en las universidades públicas han terminado por ser maestros o investigadores en las privadas que ofrezcan condiciones de trabajo y sueldos mejores. Gran número de las universidades privadas tienen fuerte orientación hacia el “mercado económico”: formación en administración de empresas, contabilidad, ingeniería, cómputo, medicina, etc., pero también ofrecen historia, economía y aun sociología. La mayoría incluye también en sus programas aspectos destacados de las humanidades, y abarcan pedagogía y, por supuesto, “ciencias de la comunicación”, el nuevo término con que se designan el periodismo, la radio y la televisión, que poco tienen de “ciencia”. Muchas universidades privadas prefieren no inmiscuirse en las ciencias sociales, sobre todo en la sociología y la ciencia política, por temor a la politización de esas áreas.

El sector público ha respondido en cierta medida a la nueva situación. En varios países latinoamericanos el concepto de autonomía, que supone la adopción de un estatuto universitario que impida la intervención del Estado, se ha llevado al extremo de servir para oponer resistencia a todo intento por éste de coordinar sobre base nacional los esfuerzos del sistema universitario, por ejemplo, para evitar duplicaciones innecesarias o traslapes costosos. En algunos casos, el Estado, por la vía del gobierno central o de las administraciones estatales, conserva autoridad sobre parte del sistema de educación superior, sin conceder autonomía, valiéndose para ello del control de institutos politécnicos y de adiestramiento tecnológico. Por estos medios se ofrece una variedad de disciplinas y programas que sirven para hacer frente a necesidades sociales evidentes. Quedan desde luego bajo los lineamientos de la política gubernamental del momento, y podría cuestionarse que constituyan verdaderas universidades en el sentido de pleno respeto a la libertad académica; no obstante, desempeñan un papel importante en la educación superior.

Cabe mencionar también el establecimiento gradual de pequeños centros de excelencia, casi siempre de posgrado, separados del ambiente de las universidades masivas, en varios países latinoamericanos, a fin de proporcionar educación de alta calidad y llevar a cabo investigación. Estos centros se ocupan tanto del desarrollo de las ciencias sociales como de diferentes áreas de las ciencias exactas y naturales; a veces combinan varias disciplinas, y en ocasiones se asocia

una disciplina social con algunas de las ciencias exactas y naturales. Reciben en muchos casos apoyo parcial de los presupuestos públicos, así como de grupos privados, y están facultados para obtener financiamiento de diversas fuentes tanto nacionales como internacionales. De estos centros, en diversos países latinoamericanos, han egresado cuadros de alta calificación en muchos campos que en parte alimentan a sus instituciones similares como docentes e investigadores, y que también se incorporan a institutos o centros de las grandes universidades en los que haya perdurado la alta calidad.

Tales centros son evidencia de que existe conciencia aguda, en diversos círculos, de uno de los principales objetivos de la educación superior. Y es motivo de optimismo el verificar que, aun en las universidades públicas masivas, se han podido establecer centros e institutos similares, descentralizados, o programas destinados al mismo fin. No obstante, debe reconocerse que su impacto cuantitativo es más bien limitado. Por otro lado, este tipo de centros de excelencia no opera en aislamiento, sino que en ocasiones colaboran entre sí y mantienen contactos específicos con instituciones y universidades fuera de América Latina con objeto de participar en nuevos programas de investigación y llevar a cabo intercambios de personal académico y estudiantes. Su flexibilidad de operación les permite evadir las trabas burocráticas que a veces impiden los contactos interuniversitarios. Su estilo de trabajo les permite mantener criterios rigurosos de orden académico para la inscripción de estudiantes y para la incorporación de nuevo personal docente y de investigación. Se procura en esos centros el tiempo completo (dedicación exclusiva), y se apoya a los estudiantes de posgrado con becas adecuadas, todo ello para asegurar el mejor aprovechamiento del tiempo y de los recursos humanos.

#### LAS UNIVERSIDADES ANTE LA DEMANDA SOCIAL

En América Latina, las universidades se han ocupado casi exclusivamente de atender la demanda del segmento de la población cuya edad está comprendida entre los 18 y los 23 años y que solicita su ingreso para obtener un primer grado, en general una licenciatura. Los estudios de posgrado incorporan apenas a una pequeña proporción del total. Respecto al grupo de edad 18-23 años, la proporción que realmente queda inscrita en las universidades —bajo cualquier definición de las instituciones que llevan este nombre genérico— es en promedio bastante reducida; sólo excepcionalmente, en algunos países, es superior a 8 a 10%. Como es bien sabido, la asistencia verdadera a cursos universitarios es bastante inferior a las cifras de matrícula, pues la tasa anual de deserción es

elevada en la mayoría de las instituciones. Además, como son muy numerosas las universidades que permiten asistencia parcial, es decir, estudiantes que no son de tiempo completo, se dan casos en que un programa de ocho semestres es cumplido por el estudiante en periodos mayores, hasta de 12 semestres. Se cuenta siempre con grupos de estudiantes sumamente motivados que cumplen plenamente sus programas, con altas calificaciones; sin embargo, el conjunto de los factores negativos origina que no siempre el estudiante adquiera un conocimiento adecuado de sus asignaturas ni una formación académica de buen nivel; las excepciones —una pequeña proporción de la matrícula, quizá no más de 5%— no contribuyen gran cosa a la eficiencia general de los sistemas universitarios.

Puede concluirse que las universidades latinoamericanas, no obstante estar abocadas a dar acceso a la educación superior a una proporción significativa de la población adulta joven, o a la mayoría de los egresados del sistema de educación media, no cumplen su objetivo. Por otra parte, se han establecido algunos sistemas de educación continua y de enseñanza a distancia, con apoyo en medios de comunicación modernos; pero no han tenido gran acogida y en general se les considera de categoría inferior al sistema que entraña presencia física en los campus universitarios, a pesar de que el campus de tipo masivo tampoco garantice calidad en la educación. Respecto a la educación a distancia, debe admitirse que se oponen a ella actitudes conservadoras tanto de las universidades como de la sociedad. También es preciso reconocer que el asistir físicamente a un campus universitario representa para los jóvenes ingresantes, por más que tengan acceso solamente a programas de estudio inadecuados y de baja calidad, un acontecimiento político y social de importancia en sus vidas, que les otorga cierto estatus y les abre oportunidades de trabajo.

El resultado general, de cualquier manera, es que los jóvenes adultos no reciben una buena educación universitaria, y que los que por algún motivo se rezagan y quieren continuar su educación universitaria fuera de las edades normales tampoco son objeto de programas de calidad. Algunas universidades ofrecen diversos cursos de “diploma”, y se establecen programas especiales de readiestramiento o “reciclaje”, en lo principal para egresados que requieren actualizarse. Sin embargo, la norma que prevalece es que a los adultos —de 15 años en adelante— y al creciente volumen de personas de “edad mayor” no se les ofrece en América Latina, en caso de haber ya abandonado los estudios formales en alguna etapa, oportunidad para continuar con su educación superior o para reinsertarse en este nivel de aprendizaje o adiestramiento.

HACIA UNA MEJOR EDUCACIÓN SUPERIOR<sup>7</sup>

No se debiera ser demasiado pesimista respecto a la perspectiva de la educación superior y de las instituciones universitarias en América Latina, sino realista. Primero, está el ejemplo de lo posible en algunos otros países del mundo en desarrollo, como ciertos países de Asia. Sin duda ha contribuido bastante en ellos el apoyo representado por una condición firme de prosperidad económica que ha permitido generar los recursos con los que mantener y elevar los niveles académicos, llevar a cabo cambios cualitativos, efectuar importantes innovaciones y fomentar la investigación científica, además de hacer frente a una demanda cambiante. Estas reformas han sido casi siempre parte de las nuevas orientaciones de la política educativa y de las consiguientes modificaciones institucionales y estructurales. Ello ha significado, además, que se haya contado con respaldo positivo de la sociedad, aun con consensos, a través de los sistemas políticos y con buen liderazgo. En estas condiciones de ambiente propicio, las universidades han podido ejercer su función verdadera o por lo menos el papel que desempeñan en las sociedades de mayor desarrollo cultural moderno y más industrializadas.

En América Latina, es preciso empezar por preguntarse si la sociedad quiere tener universidades masivas que proporcionen enseñanza mediocre —podría aducirse que esto sería mejor que nada en absoluto— o es capaz de concebir una renovación de la educación en todos los niveles, de manera que las universidades puedan llevar a cabo su función tradicional y a la vez estar orientadas a las nuevas necesidades. ¿Existen las universidades para entregar diplomas o certificados a sus egresados a fin de que éstos obtengan mejores empleos, o han sido diseñadas para elevar y desarrollar la capacidad de los individuos y de la sociedad con objeto de adquirir conocimientos como tales y además utilizarlos con beneficio y aun ayudar a mejorar los procesos de desarrollo económico, social y cultural? ¿Se trata de dos grandes objetivos que deben ser compatibles entre sí? Bien puede sostenerse que en efecto son compatibles; pero en América Latina son relativamente pocos quienes así lo consideran, sobre todo los grupos de poder político.

En cambio, el empobrecimiento de los sistemas educativos ocurrido en los últimos años y la actitud no muy favorable que muchos observadores objetivos tienen acerca de sus resultados concretos tienden a mantener a las universida-

<sup>7</sup> Véase también Carmen García Guadilla, “Nuevas exigencias a la educación superior en América Latina”, *Revista Educación Superior y Sociedad*, vol. 1, núm. 1, UNESCO/CRESALC, Caracas, pp. 61-74.

des en una posición —objetivo de baja prioridad frente a otras necesidades urgentes, casi todas ellas de corto plazo. En general, los gobiernos latinoamericanos se han ocupado de los estratos más bajos de la pirámide educativa, y se han empeñado —y no hay por qué criticarlo— en lograr matrícula de ciento por ciento en la educación primaria para el grupo de edades de 6 a 11 años de la población. No se ha alcanzado esta meta en forma plena, sobre todo en los países menos desarrollados de la región y en las áreas rurales; pero se persevera para llegar a ella, frente a una población que aún crece con rapidez. La otra vertiente de la inversión en educación ha sido ofrecer educación secundaria y técnica, incluso formación para normalistas; en gran parte a cargo del Estado, aun cuando con alguna proporción de servicios educativos privados. Sin embargo, en lo que resta, o sea, principalmente, la educación superior, los gobiernos se han resistido a afrontar la realidad a largo plazo y han reaccionado solamente y de manera pasiva a la demanda social inmediata. Se dan, desde luego, excepciones, algunas notables, y se pueden identificar también casos de nuevos modelos de universidades que han sido bien concebidos y planeados, aunque todavía sean poco marginales y experimentales.

La elevada tasa de incremento de la población de América Latina, que en algunos países, incluso los más poblados, se cifra aún entre 2 y 3% al año, es un factor que no puede menospreciarse. A medida que desciende la fecundidad con el apoyo de los programas de planificación familiar, la demanda anual de matrícula en el primer año de la educación primaria tiende a estabilizarse o aun a declinar. Después de algunos años, este efecto, una vez alcanzada la plena matrícula y retención en los sistemas primarios, se reproducirá en la demanda de inscripción en la educación media. El torrente educativo se volcará entonces sobre los sistemas de educación posmedia y, en gran medida, sobre la universitaria. Para que la disminución de la tasa de fecundidad se refleje en las cohortes poblacionales de 18-23 años que querrán ingresar a las universidades se necesita esperar una generación. Para entonces —y en muchos países con anterioridad— los sistemas universitarios necesitarán contar con un monto más que proporcional de los recursos reales necesarios, provenientes tanto del sector público como del privado.

Son muchos los factores que determinarán el monto de los recursos requeridos. Podrá haber economías basadas en nuevos métodos de enseñanza, con apoyo en instrumental audiovisual y electrónico; pero queda el problema de lograr formar personal académico adecuado, construir y ampliar bibliotecas y laboratorios, edificios idóneos, etc. Para todo ello se precisará además de un ambiente político social tranquilo. No se trata de una simple carrera entre la población y los recursos económicos —ecuación cuya solución es obviamente

difícil si no mal concebida— sino que es un proceso mucho más complejo que tiene que ver con los valores sociales todavía no bien definidos. Mientras se desenvuelven estos procesos, las universidades siguen siendo golpeadas por elementos adversos y se ven ante opciones muy estrechas. La “explosión universitaria”, como la designó hace algunos años un economista argentino,<sup>8</sup> apenas ha empezado.<sup>9</sup>

¿Podrían los estudios de posgrado disociarse de la etapa de “adiestramiento masivo”? Algunas universidades y otras instituciones en América Latina han reconocido esta posibilidad y han llevado a cabo programas pertinentes. Queda por evaluar esta tendencia, por más que los resultados cuantitativos, y aun los cualitativos, no sean todavía muy importantes. En medida apreciable, los estudios de posgrado se han contaminado de la mediocridad de los de primer grado universitario. En muchos países han proliferado los programas de maestría, en gran diversidad de materias, algunas muy de moda; pero en la mayoría de los casos se trata de prolongaciones de los programas de licenciatura, con las mismas asignaturas basadas en textos desactualizados, los mismos profesores de tiempo parcial, falta de insumos provenientes de la investigación, y aun carencia de bibliotecas adecuadas —un certificado más para encuadrar y colgar en el estudio. Puede afirmarse lo mismo de muchos de los programas de doctorado, sobre todo en las ciencias sociales.

No obstante, parte de la respuesta al problema a que se enfrentan las universidades para desempeñar su función fundamental puede hallarse en el fortalecimiento y la selección adecuada de programas de posgrado, en especial si se llevan a cabo en universidades e institutos pequeños, con cierta especialización,

<sup>8</sup> Esta frase es atribuible a José María Dagnino Pastore en su exposición oral en un Seminario sobre el Financiamiento de la Educación en América Latina, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 15-19 de noviembre de 1976. Véase Mario Brodersohn y María Ester Sanjurjo (comps.), *Financiamiento de la educación en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica y Banco Interamericano de Desarrollo, 1978. El trabajo de Dagnino Pastore se tituló “Nivel y estructura de los costos y del financiamiento educativo en América Latina”, *loc. cit.*, pp. 144-187; en la versión publicada no aparece la frase citada, pero mi referencia a la misma se encuentra en mi “Resumen del Seminario...”, pp. 50-60, *loc. cit.*, en la p. 51: “El crecimiento de la educación superior en el último decenio ha sido del 50%; es decir, puede hablarse en la América Latina de una verdadera explosión universitaria”. Tünnermann Bernheim también habla de la “explosión de las matrículas”, *op. cit.*, p. 56.

<sup>9</sup> Las cifras más recientes son aún más impresionantes. De una matrícula total calculada en 510 000 en 1960, y 1 395 000 en 1970, se pasó a 5 920 000 en 1985-1989. O sea que, según estos nuevos datos provenientes del Banco de Datos sobre Educación Superior en América Latina y el Caribe, CRESALC/UNESCO, el incremento en el primer decenio fue de 173%, y en el segundo periodo de 324%. Véase García Guadilla, *loc. cit.*, p. 65, cuadro 1.

y a distancia conveniente de los programas de educación masiva y fosilizada de las universidades masivas.

Los programas de posgrado de este género constituirían además una oportunidad para que las fuentes privadas de financiamiento en América Latina hagan valer su verdadera contribución potencial colaborando en la construcción de edificios y bibliotecas, laboratorios, la provisión de equipo de cómputo, fondos de dotación para cátedras y becas.<sup>10</sup> ¡Si sólo una pequeña fracción del capital fugado de América Latina desde 1981 pudiera ser devuelto para financiar programas de posgrado...!

Retornamos al problema fundamental: la naturaleza y la estructura de la sociedad en América Latina, que no asigna suficiente valor a la ciencia y al conocimiento general sistemático, a las capacidades técnicas y a las condiciones ambientales en que pueden florecer, y no aprecia culturalmente las artes y las ciencias. No es cuestión de metodologías, o de elementos constitutivos de los sistemas en un sentido limitado, ni siquiera de que prevalezcan niveles de remuneración monetaria adecuados. Lo sustancial debe primar sobre lo concreto, antes de que se produzca un letargo en la educación superior que acabe por impedir el surgimiento de una nueva etapa de la vida y el desarrollo académicos.

<sup>10</sup> Es impresionante hallarse en el vestíbulo de alguna escuela o facultad en cualquier universidad norteamericana, lo mismo pública que privada, y ver en los muros el número extraordinario de placas que agradecen a fulano y Zutano el donativo que han hecho para financiar la cátedra, aun institutos enteros, que llevan su nombre.



## PERSPECTIVAS PARA LA EDUCACIÓN EN MÉXICO (RECONSTRUCCIÓN Y AMPLIACIÓN DE NOTAS)\*

### I

Hoy día, por lo general la educación es juzgada en México por el nivel de gastos que realiza el gobierno en servicios educativos (principal fuente de ingresos) y por la cantidad de instituciones con financiamiento privado. También se le otorga demasiada atención a los puntos decimales en la proporción de gastos educativos en función del PIB, ya sea éste 4.7 o 4.9%. Tanto el numerador como el denominador en esta relación presentan una considerable falta de precisión. Como sucede en otros ámbitos, la atención pública es orientada por las autoridades y los medios de comunicación hacia los resultados finales, sin un análisis de los elementos que los componen ni de la estructura subyacente.

La educación en México también es por lo general “evaluada” en términos de cantidad de inscripciones, algo engañoso a la vista de los altos niveles de abandono en el sistema escolar a todos los niveles, *incluso* en la educación primaria y sobre todo en zonas rurales, con grandes variaciones de una región a otra. Dado que las cifras de población derivadas del censo de 1990 también son cuestionadas, se presenta una nueva complicación al comparar las inscripciones con los números correspondientes a los diferentes grupos de edades. Si se rempazan las inscripciones por la presencia efectiva en las escuelas, nos encontramos con la misma dificultad.

El nivel de alfabetización, tomado una vez más como indicador de rendimiento, si bien en la actualidad es bastante elevado (supuestamente alrededor de 90%), es un concepto demasiado vago en la práctica. Un estudio realizado en los años sesenta en El Colegio de México mostró que la alfabetización funcional —siguiendo la definición de la UNESCO— sólo era observable entre los jóvenes y adultos que habían completado el cuarto año en la educación básica, en una época en la cual el número y la proporción de aquellos que alcanzaban

\* Documento presentado a la Western Interstate Commission for Higher Education (WICHE), Proyecto de Intercambio Educativo Estados Unidos-México, encuentro de la Comisión Ejecutiva Consultiva, México, 14 de diciembre de 1993.

dicho nivel era aún baja, sobre todo en zonas rurales. Por otra parte, en estas últimas las escuelas y la disponibilidad de maestros raramente iban más allá de cuarto año, y en todo caso no había nada que leer en los poblados, ni siquiera periódicos. Así, llegar hasta cuarto año no parecía suficiente. Desde entonces, mucho se ha dicho para sostener los programas de alfabetización funcional, principalmente orientados a adultos y llevados a cabo por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), pero hay muy poca evidencia respecto de su efectividad, y no se ha hecho hincapié en programas para jóvenes que abandonan la escuela.

El índice general de alfabetización anunciado por el gobierno y los medios es el resultante de las preguntas realizadas a los habitantes mayores de 15 años en los censos decenales: “¿Sabe usted escribir? ¿Sabe usted leer?”, tomando la respuesta positiva como signo de alfabetización. Los programas de alfabetización para adultos pueden incluir nuevos “alfabetizados”, pero los grupos de mayor edad no van más allá de saber firmar y leer algunas historietas. Carecen de material de lectura, y probablemente obtengan más información de la radio y la televisión que de la lectura de periódicos locales. Aunque los periódicos nacionales están por lo general bien escritos desde el punto de vista gramatical, el laxismo se instala poco a poco, sobre todo en los títulos, escritos en un español portorriqueño como el que se encuentra en los periódicos de habla hispana de Nueva York o San Juan. La publicidad también está corrompiendo el buen uso del español, al igual que los letreros públicos y las indicaciones de tráfico. También ha aumentado notablemente el uso de anglicismos en el lenguaje oral y escrito, y en el estilo de las nuevas generaciones, incluso entre estudiantes universitarios. Hasta el habla corriente ha bajado de nivel entre las clases medias-bajas: un nuevo español está desarrollándose en los centros urbanos. Y como es bien sabido, en las principales zonas rurales se hablan hasta 100 lenguajes indígenas diferentes y no relacionados entre sí, y casi dos millones de personas son consideradas como “monolingües”, es decir, no hablan español, el idioma oficial.

## II

En México, la educación está garantizada como un derecho fundamental por el artículo 3 de la Constitución de 1917. Por cierto, este artículo ha sido modificado varias veces desde entonces. El Estado tiene la obligación de brindar educación básica gratuita y, recientemente, también educación secundaria. Como resultado de ello, ha habido un cuasi monopolio por parte del gobierno federal

en la educación primaria y secundaria. Por lo general, los mexicanos consideran que tienen derecho a una educación gratuita en todos los niveles, incluso en el superior. Sin embargo, en la práctica y sostenidas por la ley, las instituciones educativas financiadas y regidas por capitales privados (a todos los niveles aunque principalmente secundario y universitario) han ido ganando terreno, popularizándose entre las clases medias capaces de pagar las correspondientes matrículas. Este tipo de educación ha surgido y se ha desarrollado frecuentemente como reacción a la educación controlada por el Estado, la cual es considerada por muchos sectores medios como ineficiente o ideológica. Asimismo, la mayoría de estas instituciones son escuelas o universidades confesionales disimuladas (principalmente católicas). Sólo unas pocas universidades financiadas por el Estado cobran algún tipo de matrícula, aunque sólo sea nominal. La Universidad Nacional Autónoma de México, la más grande, o el Instituto Politécnico Nacional, ambos en la Ciudad de México, ofrecen sus servicios sin otro cargo para el estudiante que una tasa de inscripción ridículamente baja y algunos otros cargos igualmente irrisorios para ciertos certificados y trámites administrativos.

La demanda de educación está muy extendida en todas las regiones, como parte de la cultura básica. Sin embargo, no puede satisfacerse por completo, incluso a niveles de educación básica. La cobertura del actual sistema educativo mexicano es menor que la que generalmente se reconoce, por ejemplo en la educación técnica, la educación especial, la enseñanza para adultos y a distancia, la enseñanza de idiomas, etcétera.

La pregunta que no está claramente planteada por la sociedad es: ¿cuál es el propósito de la educación? ¿Es suficiente con decir que la educación formal ayuda en la transmisión del conocimiento y los valores, que contribuye con la cultura y, de forma algo vaga, que es condición para el desarrollo (sea cual fuere la definición de “desarrollo” que se sostenga)? Ideas recientes, tanto dentro como fuera del gobierno, tienden a añadir que la educación debe servir para relacionar la mano de obra presente y futura con la “vida práctica”, con las necesidades presentes y futuras de mano de obra del “sector productivo” mexicano, o al menos para preparar a la mano de obra emergente frente a las nuevas demandas que surgen de la modernización, de una más alta productividad, de la competitividad, las nuevas tecnologías, el desarrollo industrial y otros. Las nuevas opciones que se presentan con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en vigor a partir de 1994, y las amenazas a la estructura industrial existente antes de la implementación de los acuerdos del TLCAN, también se mencionan como indicadores de la necesidad de una reforma educativa.

## III

Durante muchos años, la idea de una reforma educativa fue promovida tanto desde el gobierno como desde el sector privado. A principios de los años ochenta se realizaron algunos intentos que llevaron a un callejón sin salida: el Sindicato de Maestros (SNTE) se opuso firmemente. Una de las ideas principales era la descentralización de la educación hacia los diferentes estados, lo que implicaba virtualmente el debilitamiento del Sindicato de Maestros. Se realizaron otros intentos a lo largo de la década, todos sin éxito. La cuestión fue nuevamente abordada bajo la actual administración, con resultados similares. En 1991, el Secretario de Educación Manuel Bartlett anunció un proyecto de reforma global: contenía elementos positivos e importantes, pero no hacía referencia a poner al día y mejorar la preparación de los maestros. El siguiente secretario de Educación, Ernesto Zedillo, nombrado a finales de 1991 (sin experiencia alguna en educación), anunció pronto un programa de reformas que incluía muchos puntos del proyecto precedente. Sin embargo, inicialmente avanzó por un camino erróneo, pretendiendo remplazar los libros de texto obligatorios de la educación primaria. En México, quizá a causa de la alta politización en la profesión de maestro y del enorme poder del SNTE, se considera más fácil cambiar los libros de texto, incluso sorteando al Consejo Técnico de Educación y, luego, evitando el contacto con expertos independientes en educación, que comenzar a formar maestros e intentar modificar su mentalidad y mejorar sus capacidades.

Los libros de texto básicos obligatorios (y gratuitos) para escuelas primarias tienen una larga historia. Introducidos por el secretario de Educación Torres Bodet en los años cuarenta, provocaron una feroz oposición, sobre todo en los estados del norte de México, entre las clases medias y las asociaciones de padres, muy influidas por la Iglesia católica, entre la derecha del partido centrista de oposición y entre los medios. Sin embargo, los libros de texto fueron finalmente adoptados y subsisten.

A principios de los años setenta tuvo lugar una nueva reforma de los libros de texto llevada a cabo por la Secretaría de Educación con la participación activa de educadores independientes, profesores universitarios y científicos, con el propósito de introducir nuevos métodos y conceptos en la enseñanza de las matemáticas, español, ciencias, historia, geografía y educación cívica (estas últimas renombradas como “ciencias sociales”). Esta reforma no sólo se concentró en los libros de texto, sino que introdujo manuales para maestros, especialmente con el fin de asistirlos en la adaptación local en términos de lo que los alumnos percibían en la vida cotidiana. La historia debía ense-

ñarse comenzando por las concepciones actuales y avanzando hacia atrás para explicar el origen de las comunidades, su ubicación geográfica, las instituciones (escuelas, iglesias, mercados, etc.) y la construcción de la nación mexicana. En lugar de hacer hincapié en los héroes y en caracterizaciones maniqueas de los gobernantes, se adoptó un acercamiento analítico más simple. La historia se amplió mucho más allá de la independencia, del siglo XIX y de la Revolución mexicana para incluir cuestiones contemporáneas, apenas mencionadas en los libros de texto anteriores. También se introdujeron ejemplos de cambios en la sociedad y la economía, así como nociones respecto del funcionamiento de la sociedad y el mercado. La enseñanza de las matemáticas adoptó las nuevas tendencias, la “nueva matemática” y la teoría de conjuntos, y no sólo las cuatro operaciones aritméticas básicas. Lo mismo sucedió con la enseñanza del español y de las ciencias, ambos en vinculación con la realidad, sin descuidar lo esencial.

Los libros de texto de 1972 fueron puestos a prueba con resultados notables: ¡por lo general los entendían mejor los alumnos que los propios maestros! A pesar de la oposición de los cuadros técnicos de la Secretaría, los libros de texto fueron aprobados, y el gobierno lanzó un programa de impresión vasto y costoso, centrado en la Ciudad de México. Los problemas logísticos eran tales que tomó 10 meses llevar los nuevos libros de texto a las escuelas rurales de todo México. Se otorgó prioridad a los textos básicos y la Comisión Nacional de Libros de Texto poseía evidencias claras de que los envíos que contenían los manuales para los maestros llegaron muy tarde, o nunca se abrieron.

La burocracia tradicional (y el SNTE) reaccionó inmediatamente: se argumentaba que los nuevos libros de texto no hacían suficiente énfasis en ciertos valores patrióticos identificados con héroes y mitos, y eran demasiado indulgentes con algunos elementos del régimen de Porfirio Díaz (1876-1910). Desde algunos sectores de la derecha se sostenía que los libros de texto no tenían por qué mencionar la Revolución cubana y sus líderes, y cuestiones similares. El debate nunca se acalló y, gradualmente, sobre todo en cuestiones económicas, muchas de las partes “ofensivas” del libro de texto de ciencias sociales fueron omitidas o edulcoradas. Incluso fueron descartadas por superfluas ciertas reproducciones de pinturas famosas en la historia de la humanidad, como algunas de Rafael o Rembrandt. En los años ochenta, dado que los libros de texto habían sido concebidos por una administración (la del presidente Echeverría) de la cual difería considerablemente la posterior filosofía gubernamental, los libros de texto pasaron de carecer de apoyos dentro del gobierno a ser preparados para su modificación. El problema principal era que los maestros no estaban dispuestos a adaptarse a los nuevos libros.

Sin lugar a dudas, los libros de texto podrían haberse mejorado en los proyectos originalmente presentados (aunque muchas de las modificaciones de fines de los setenta y los ochenta no fueron necesariamente para mejorar), pero las declaraciones en 1992 del secretario de Educación Ernesto Zedillo sobre la instauración de comités para una modificación sustancial de los libros de texto resultaron una sorpresa. Los principales cambios serían: un regreso a los métodos tradicionales de memorización en la enseñanza de la aritmética (se terminaba con la “nueva matemática”, con el argumento de que había resultado un fiasco, aunque sin ninguna evaluación que sostuviera esto); un mayor énfasis en la gramática y en la enseñanza formal del español; un regreso a la enseñanza tradicional de la historia en términos de fechas, héroes y símbolos nacionales; menos de las llamadas ciencias sociales y más educación cívica básica. Los nuevos libros de texto fueron lanzados en 1993 sin haber consultado a los autores de los libros anteriores; fueron redactados por autores sin experiencia a cambio de sumas importantes, y fueron impresos en grandes números por editores privados, sin ninguna evidencia de que hubieran existido llamados a concurso público. De inmediato estalló un escándalo y el secretario de Educación se vio obligado a formar comités de evaluación, a abrirse a nuevas propuestas y tratar de calmar los ánimos. Ésta era la situación a finales de 1993, con algunos libros de texto utilizados en las escuelas primarias y otros todavía en revisión.

Debe señalarse que durante décadas las sucesivas administraciones mexicanas habían influenciado, o más bien decidido, los contenidos de los libros de texto. La expansión educativa fue un tipo de desarrollo posrevolucionario que incorporó rápidamente la retórica política de la revolución de 1910 y de las administraciones sucesivas más allá de cualquier tendencia pedagógica moderna que fuese considerada necesaria. El énfasis en una educación laica, responsabilidad del gobierno federal según la Constitución de 1917, fue reinterpretado por la visión societaria de las facciones triunfantes de la revolución, y era profundamente hostil a la educación “confesional”, es decir, a la influencia de la Iglesia católica. A finales del siglo XIX, una vez que los liberales (por lo general jacobinos en su forma de pensar y claramente masónicos en su organización) fueron desbancados del poder durante el porfiriato, la influencia de la Iglesia se hizo muy fuerte. Sin embargo, en los primeros momentos del periodo de reconstrucción posrevolucionaria, durante los años veinte, la educación laica fue promovida oficialmente a gran escala, y las escuelas católicas se enfrentaron a fuertes restricciones, principalmente en los años de anticlericalismo y persecución de la Iglesia a finales de los años veinte y principios de los treinta. Durante la administración de Cárdenas (1934-1940), se introdujo un elemento “socialis-

ta” (marxista) en la educación pública, incluso de forma explícita, con la reforma de la Constitución: la educación rural fue promovida para favorecer al campesinado, la educación urbana fue permeada por ideas “revolucionarias”, se comenzó a guiar los actos y a controlar políticamente al sindicato de maestros, y los “ideales socialistas” debían integrarse al sistema educativo. Con el apoyo económico del gobierno, se creó la Universidad de los Trabajadores. Se veía a la Universidad Nacional Autónoma de México como un reducto de conservadores y de clases medias de derecha, aunque allí se organizó una escuela de economía de inspiración marxista a mediados de los años treinta (y que sigue existiendo).

No obstante, a principios de los cuarenta, se reformó nuevamente la Constitución para eliminar la referencia a la educación socialista y adaptarla a una visión filosófica liberal, de principios laicos fuertemente inspirados en los educadores modernos. Pero fue precisamente en aquel momento que se introdujeron los libros de texto obligatorios, para ser utilizados no sólo en el sistema de educación pública sino también en las escuelas privadas, y de allí las protestas de ciertos sectores.

#### IV

Por supuesto, la simple reforma de los libros de texto no puede hacerlo todo, aunque puede colaborar a elevar el nivel de la educación básica, y junto con ella el nivel de la profesionalización de los maestros. Aquí yace el problema político-estructural: la fuerza del SNTE y su larga tradición monopólica. Además, la profesión docente ha sido golpeada duramente por las políticas de ajuste económico de los ochenta y principios de los noventa, con una pérdida sistemática del nivel de salario real (el cual, salvo en 1992, siempre fue ajustado por debajo de los índices de inflación). Muchos maestros de escuela calificados se han ido a otros empleos. En las ciudades fronterizas del norte, los maestros tienen pluriempleos a lo largo de la frontera, ganando en un fin de semana como jardineros o limpiando casas el equivalente de lo que ganan en un mes como docentes. Además, el SNTE excluye del sindicato a los docentes graduados de escuelas privadas, quienes deben entonces buscarse otras carreras. Así, la profesión de maestro no es atractiva para los más capaces o para quienes dejan la escuela con un alto grado de motivación, ni parece soportar una renovación constante.

Las recientes políticas de reformas consiguieron establecer en 1992 un proceso de descentralización de la educación pública, definido como delegar en las

autoridades locales el manejo del sistema educativo (al principio primario, después secundario), requiriendo a las secciones respectivas del SNTE que negocien directamente con las autoridades del lugar. Pero la Secretaría de Educación federal conserva el control de los libros de texto, el establecimiento de las líneas generales de la educación pública y el nivel de los salarios, por lo que la descentralización implica esencialmente proveer mediante acuerdos a las autoridades de los estados los fondos necesarios para financiar lo que, hasta 1992, fue la educación pública federal (algunos estados ya se hacían cargo de una parte significativa o de la totalidad de la educación primaria en sus propios presupuestos). No se otorga una participación sustancial a las autoridades municipales, y mucho menos a las asociaciones locales de padres. Estos últimos pueden tener, sin embargo, una voz sin voto en cuestiones de programas de estudios, regulaciones escolares, etc. Lo que se logra en México con esta “descentralización centralizada” es enfrentar a los gobernadores con las secciones locales del SNTE, con diferentes grados de relación en función de las condiciones políticas locales, del papel de las asociaciones de padres, la habilidad del gobernador en turno y los fondos disponibles. De momento, “descentralización” significa hoy en México exactamente lo contrario.

## V

La reforma educativa de 1993 no deja de ser una reforma a desgano, y corre el riesgo de fracasar en su batalla con los problemas principales: la baja en la calidad educativa, el nivel de abandono escolar y el escaso número de escuelas en las zonas más alejadas, donde por lo general la escuela primaria no llega más allá de cuarto año. En ciertas zonas sigue sin haber una solución clara frente a cómo lidiar con las lenguas indígenas y los dialectos para permitir a los niños devenir al menos bilingües y alfabetizados (con el español como lengua principal). Además, las escuelas por lo general carecen de bibliotecas, o de al menos un “rincón de libros”, por lo que los estudiantes son difícilmente inducidos a adoptar buenos hábitos de lectura. Los conocimientos educativos de aquellos que abandonan la escuela, incluso en zonas urbanas, son considerados por los empleadores como demasiado bajos en términos de comprensión y habilidades, y en todos los casos los empleadores tienden a exigir un nivel mínimo de educación secundaria completa, esto es, nueve años de educación escolar. Desafortunadamente, el grado de desgaste entre la escuela primaria y la secundaria es todavía mayor en las ciudades pequeñas y en zonas rurales. México se enfrenta, entre otras cosas, a la necesidad de idear un sistema que provea educación completa a los niños

entre 10 y 15 años y pueda convertirlos al menos en alfabetizados funcionales. Esto último quizá sorprenda a los educadores de las naciones más desarrolladas, para quienes la educación completa es algo que concierne a los adultos, e incluso a las personas mayores.

Esto último es importante ya que, como lo demuestran estudios recientes, el porcentaje en los diferentes grupos de edad que efectivamente ha ido a la escuela es globalmente bajo. Por ejemplo, en 1990, según el (cuestionable) censo poblacional, de 18.8 millones de niños entre 6 y 14 años, 2.5 millones (13.3%) *no iban a la escuela*. Más aún, de entre una población de más de 15 años que asciende a los 49.6 millones (y probablemente en la realidad este número es mayor), 6.7 millones (13%) *nunca* han ido a la escuela, 3.6 millones (7%) sólo cuentan con 1 o 2 años de escolarización, y 7.6 millones (15%) han estado escolarizados durante 3 a 5 años. Como mucho 19% (9.5 millones) han terminado la escuela primaria, y sólo 5.4% (2.7 millones) ha pasado 1 o 2 años en la escuela secundaria. Esto significa que 30.2 millones (60.8% del grupo de edad) nunca han acudido a la escuela secundaria.<sup>1</sup> Estas condiciones varían según se trate de zonas urbanas o rurales y de regiones diferentes, y eran considerablemente peores en aquellos estados en los que prevalecen las familias de muy bajos recursos y la extrema pobreza.

Las escuelas secundarias y técnicas del sector público tienen una vasta reputación de haber perdido calidad respecto del pasado, por algunas de las mismas razones que se aplican a la educación primaria. La educación secundaria (nueve años en total) es ahora una responsabilidad constitucional del Estado mexicano. Cómo lograrlo no está claro. No se trata simplemente de una cuestión de cantidad de escuelas y de personal, sino también del nivel de los maestros, de los programas, los libros y de los espacios y materiales disponibles para la enseñanza. Los libros de texto de la educación secundaria no son de distribución gratuita, sino que suele publicarse una lista de libros “aprobados” y las familias deben buscarlos para adquirirlos. Para una familia de escasos recursos es usual un gasto de 100 a 150 dólares al inicio del año escolar (más de un mes de salario), además de los gastos en útiles escolares, transporte, comidas, etc. El grado de abandono en los tres años de educación secundaria también es considerable, y de aquellos que se gradúan, muchos no avanzarán a la etapa siguiente.

La última etapa en la educación preuniversitaria de México es la preparatoria, y es el equivalente de la escuela técnica. No hay un sistema de preparatoria

<sup>1</sup> Cf. Humberto Muñoz García y María Herlinda Suárez Zozaya, “Las nuevas dimensiones del rezago educativo”, in *Demos*, núm. 6, México, UNAM, 1993, pp. 32-33.

en el ámbito nacional, es decir, que englobe todo el país, como es el caso del bachillerato en Francia o en España. La Constitución no exige al Estado mexicano el asegurar este nivel educativo. Tradicionalmente, la UNAM y la mayoría de las universidades públicas y privadas se han ocupado de la preparatoria, que hasta hace 15 años consistía en un programa de dos años y ahora se ha elevado a tres. Algunas universidades y la mayoría de las escuelas secundarias privadas ofrecen los cinco años completos, ahora seis, integrando los programas de la secundaria y la preparatoria. En particular la UNAM, que dejó de existir como tal en la segunda mitad del siglo XIX, reabrió en 1910 con gran pompa como *la* escuela preparatoria. Los estudiantes que egresaban de allí eran los *bachilleres* (lo que luego ha llevado a incontables discusiones inútiles sobre si era equivalente al diploma estadounidense de *Bachelor of Arts*, visto por muchos mexicanos como una educación universitaria de baja calidad). Los bachilleres podían entonces ser considerados como personas formadas, listos para comenzar carreras tradicionales como leyes, medicina, ingeniería, etc., en las escuelas profesionales que en aquel momento existían en México y que no eran realmente “universidades”. Como alternativa, algunos optaban por las universidades norteamericanas o europeas para continuar sus estudios.

Hoy día, las escuelas preparatorias poseen mucho prestigio y constituyen un medio importante para el desarrollo social, en particular aquellas relacionadas con universidades como la UNAM u otras, o con universidades privadas e institutos de educación superior. Graduarse de una de esas escuelas, sin importar el nivel de conocimientos adquiridos, asegura al bachiller la admisión al primer año de la universidad. La UNAM ha tenido finalmente que ceder ante las presiones por una “admisión automática”, pero no es la única en sufrir esta carga. La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) ha propuesto recientemente incorporar exámenes de ingreso en todos los programas universitarios.

Algunas nuevas universidades, tanto en el Distrito Federal como en algunos estados mexicanos, han sido fundadas sin preparatorias, lo que afianza sus intentos de exigir un examen de admisión a sus carreras. Unas pocas universidades provinciales han conseguido desvincularse del sistema local de preparatorias, asumido por el gobierno local o las escuelas privadas. A estas últimas suele denominárselas erróneamente “universidades”. Por otra parte, el gobierno federal creó a mediados de los años setenta un sistema federal de preparatorias, llamadas Colegios de Bachilleres, que se ha desarrollado muy poco y no es reconocido por su calidad educativa. En la misma época, la UNAM fundó un cierto número de colegios de Ciencias y Humanidades (CCH), cuyo diploma no garantizaba al estudiante una admisión directa a la UNAM y que ofrecía “sali-

das alternativas” al mercado calificado de trabajo. Los resultados de este experimento son ambiguos. Un extraño giro de este subsistema ha sido el establecimiento de programas de posgrado (es decir, poslicenciatura) en los CCH, incluso si no se cursan licenciaturas en ellos. Esto ha permitido la experimentación con nuevos programas de licenciatura por fuera de los rígidos límites del sistema de la UNAM.

La educación técnica se extiende por todo el sistema educativo, principalmente a nivel secundario, aunque continúa en algunos casos hasta niveles intermedios, de licenciatura y de posgrado. Sin embargo, si se incluye el nivel superior de estudios, la educación técnica en México no cubre más de 5 o 6% del total. A nivel secundario, incluye una gran parte de las llamadas “escuelas de comercio” autorizadas, privadas, las cuales sirven para entrenar mecanógrafos u otros trabajos de oficina, aunque también provee aptitudes puramente domésticas. Las escuelas técnicas del sector público incluyen educación secundaria o preparatoria (vocacional), en principio para orientar a los graduados hacia un empleo en la industria manufacturera, en función de sus aptitudes. No existe evidencia de que estos graduados se desenvuelvan mejor en el empleo industrial que los graduados de los sistemas tradicionales de secundaria y preparatoria manejados por el Estado o las universidades. El origen de las escuelas técnicas se asienta en la filosofía educativa de los años treinta, cuando fue creado el Instituto Politécnico Nacional (IPN, una universidad técnica basada en experiencias europeas) con el fin de formar ingenieros y afines para cubrir las crecientes necesidades de empleo público e industrial en México. Pero el IPN incluye también carreras como economía, administración de empresas (esencialmente contabilidad) y “medicina rural”, las tres consideradas de bajo nivel y para las cuales la educación técnica era apenas necesaria. No queda claro el propósito educativo del IPN tal y como está estructurado: en principio, permite el acceso de las personas de más bajos ingresos a carreras de ingeniería, aunque muchos de ellos ven como más prestigioso el ingreso a la UNAM, incluso si les toma ocho años completar una carrera que dura cinco.

La formación de los maestros, hasta hace poco, era equivalente al nivel secundario y apenas proveía maestros para el nivel primario. Se han hecho algunas mejoras, y la Escuela Normal Superior es hoy equivalente a la escuela preparatoria, lo que permite formar maestros calificados para la enseñanza secundaria. Pero estos últimos también son reclutados entre profesionales, es decir, entre personas con algún tipo de formación universitaria. La Universidad Pedagógica Nacional (UPN), o Colegio de Maestros, ha sido pensada para proveer una formación de licenciatura completa a maestros que ya se encuentren traba-

jando en el sistema público educativo, así como diplomaturas y cursos intermedios. Posee el “honor” de tener una masa estudiantil sindicalizada, es decir, que todos sus estudiantes están afiliados al SNTE, ya que es una formación sólo abierta a ellos. La mayor parte del trabajo se realiza sobre todo a distancia. Últimamente se ha incrementado el interés en “reciclar” a los maestros en el sistema educativo público, con la ayuda de la UPN.

Como salida a las escuelas secundarias técnicas, se ha creado un gran número de “universidades tecnológicas”, en su mayoría localizadas en las capitales estatales o ciudades importantes. Más allá de sus méritos en las áreas estrictamente técnicas, son juzgadas por lo general como demasiado escasas en su enfoque educativo y al mismo tiempo incapaces de producir el tipo de graduados que hoy necesita la industria manufacturera. Las más grandes empresas y un gran número de federaciones industriales han puesto en marcha sus propios programas de entrenamiento, y las empresas más importantes hacen que sus nuevos empleados realicen programas específicos de formación.

En los últimos años ha aparecido un nuevo tipo de universidad tecnológica, inspirada en el modelo francés: un programa completo de dos años, en interacción con la industria manufacturera y limitado a ciertas esferas, cuyo diploma prácticamente garantiza a su poseedor un empleo en una fábrica, con la opción de continuar en una universidad tecnológica clásica para una licenciatura de ingeniería o similar. Al menos una de estas instituciones técnicas, fundada por el Estado de México y no por el gobierno federal, se encuentra bien equipada con laboratorios, computadoras, equipos de video y biblioteca, y presenta un gran porcentaje de estudiantes de tiempo completo.

En síntesis, México enfrenta un serio problema en las áreas de la educación secundaria, preparatoria y técnica, donde existe una menor centralización y ninguna política claramente definida. La diversidad de escuelas privadas en estas áreas hace el problema más complejo, ya que muchas de ellas no poseen el nivel suficiente. Otras, mientras tanto, diseminadas a lo largo del país, son probablemente muy buenas en preparar una élite para el ingreso a las universidades privadas, mayoritariamente para cursar licenciaturas. Todas las escuelas y universidades privadas cobran cuotas elevadas (en relación con los ingresos promedio en México). Como se ha señalado anteriormente, la mayoría de las universidades públicas son gratuitas o cobran cantidades simbólicas. Algunas universidades estatales han conseguido (sin la ayuda de las comunidades locales) establecer cuotas apropiadas y asegurarse una cierta autofinanciación, aunque esto, por supuesto, no es garantía de calidad.

## VI

La reforma de la universidad también ha sido objeto de discusión durante años. El principio de autonomía universitaria, incluso de las universidades públicas, prevalece desde los años treinta y cuarenta, cuando la UNAM obtuvo una ley regulatoria y adoptó el autogobierno, aunque tiene su origen en una decisión gubernamental. El IPN no es “autónomo”, sino que funciona como apéndice de la Secretaría de Educación. Quedan todavía algunas universidades nacionales o estatales que no son legalmente autónomas. La ley también estipula la creación de universidades como “escuelas libres”, es decir, no sujetas a las regulaciones del gobierno y libres de otorgar los diplomas que crean convenientes, en tanto el programa de estudios esté registrado en la Secretaría de Educación (en el pasado algunas de estas escuelas libres estaban afiliadas a la UNAM para que sus diplomas fueran reconocidos). Por lo general no se trata en este caso de universidades plenas, sino de institutos profesionales y de especialización en áreas determinadas. El Colegio de México funciona bajo este sistema.

No fue sino hasta los cincuenta y sesenta que comenzó a concebirse, en el gobierno y fuera de él, la idea de un sistema universitario nacional. La Secretaría de Educación no podría intervenir en la educación superior, pero llevaría a cabo una suerte de monitoreo y conservaría el derecho de validar los diplomas universitarios (la principal preocupación de la Secretaría siempre ha sido la educación básica o primaria, y más recientemente, secundaria y técnica). La preocupación por la necesidad de un “sistema” se desarrolló en los sesenta a causa de la demanda de matriculaciones, que crecía rápidamente. ¿Debía impedirse a los graduados de preparatorias de los diferentes estados mexicanos el acceso directo a la UNAM? Si así fuera, entonces debía proveerse a las universidades de los estados de los fondos y la infraestructura necesarios para satisfacer la demanda. Si en la UNAM y el IPN la mayor parte de los profesores trabajaba medio tiempo, casi no se hacía investigación, prácticamente no había bibliotecas y los laboratorios eran malos, ¿qué calidad educativa podía esperar un estudiante de una universidad regional claramente en desventaja? Este problema no podía resolverse en un contexto de recursos escasos ni en un marco de “autonomía” entendida como un absoluto (lo que llevó a que fuesen resistidas todas las propuestas de coordinación regional, y aún más la idea de un “sistema universitario nacional”). Además, los rectorados de las universidades estatales se han convertido en una puerta de entrada a la política: muchos de los candidatos a gobernador elegidos por el PRI han sido rectores. Gradualmente, con algunas excepciones notables, las universidades locales se han visto muy superadas por la UNAM, por la Universidad Autónoma Metro-

politana (UAM), establecida por el gobierno federal en los setenta, y por las muchas universidades privadas. Algunas universidades estatales fueron dejadas en manos de grupos disidentes (marxistas) como compensación por sus acciones políticas.

La ANUIES, fundada a principios de los sesenta, falló sistemáticamente en sus intentos por establecer algún tipo de orden en el mundo universitario mexicano. Se creía que estaba excesivamente influenciada por la UNAM y por el gobierno mexicano, y se ganó la resistencia de muchas universidades estatales en nombre de la autonomía, lo que impidió cualquier tipo de coordinación. Del otro lado estaban aquellos que pudieron multiplicar sus ofertas de maestrías, que no eran otra cosa (incluso en la UNAM) que un curso de un año cuyo diploma servía como prolongación del diploma de grado. Se trató de una falsa proliferación de educación de posgrado con poco o ningún contenido real, de la que México aún no ha podido recuperarse.

La crisis financiera de los ochenta afectó severamente a las universidades en México respecto de sus capacidades para llevar adelante sus programas, estimular y conservar su profesorado, promover la investigación, mejorar bibliotecas y laboratorios y proveer otros servicios. En cuanto el gobierno federal comenzó a vislumbrar una salida de la crisis presupuestaria e inflacionaria, sobre todo a partir de 1989, fue surgiendo con cautela una "política de desarrollo universitario", donde la UNAM tenía un papel preponderante junto al gobierno. Esta nueva política buscaba evaluar el desempeño de las universidades como guía para el apoyo financiero. Además, las universidades públicas fueron instadas a buscar nuevas fuentes de financiamiento, principalmente de los alumnos, de grupos inversores, de servicios provistos a la comunidad de negocios, de fundaciones locales y por medio de mecanismos de autofinanciamiento como las matrículas. El gobierno federal también estableció en 1984 un sistema de subvenciones libres de impuestos por periodos de cuatro años para investigadores en ciencias, incluyendo tecnología, ciencias sociales y humanidades, y que ahora engloba a más de 6 000 miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). En los últimos tiempos también se han otorgado fondos al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) para aumentar los gastos en investigación y en carreras de posgrado, y para repatriar a los científicos mexicanos que han emigrado a universidades extranjeras. Además se han conseguido subsidios del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo para algunos proyectos de investigación universitarios, sobre todo en ciencias duras.

Muchas universidades han sido reacias a entrar en el proceso de evaluación y se ha extendido el miedo de que los "criterios económicos" (costo/beneficio,

costo/efectividad y otros criterios del mercado) terminen aplicándose a la actividad universitaria. Pero ante la ausencia de evaluación, el gobierno federal ha sido menos generoso con los fondos que le son requeridos en relación con el pasado (los fondos que otorga el Estado a las universidades son hasta el momento mínimos).

La actual administración ha permitido a la Secretaría de Educación realizar un estudio independiente respecto de la educación superior en México, aportando sugerencias para un futuro desarrollo, como parte de las políticas de modernización llevadas a cabo en los últimos años. El informe, escrito por Philip H. Coombs con la colaboración de examinadores externos y expertos locales, fue publicado en español en 1991-92 y distribuido masivamente. En su diagnóstico hace énfasis en las universidades con exceso de personal y un profesorado poco cualificado, la superposición de carreras generalistas, la gran concentración de las universidades en el área metropolitana de la Ciudad de México, la predominancia del medio tiempo tanto entre estudiantes como profesores, la inflexibilidad de los mecanismos de acreditación entre universidades, la pobreza de sus bibliotecas, la falta de libros de texto suficientes y a un precio asequible, el método de aprendizaje de memoria, etc. Se hizo especial hincapié en la necesidad de desvincular a las preparatorias de las universidades y se aportaron muchas otras sugerencias para su consideración. Tras su modificación por la Secretaría de Educación y una más reciente, puede decirse que estas propuestas, incluso si fueron promovidas por ciertos sectores, han perdido fuerza, y resulta difícil imaginar que avancen. En todo caso, el peso pesado de la UNAM (con sus problemas internos) seguirá limitando toda reforma universitaria viable.

Es conveniente hacer algunas aclaraciones más: dado el papel dominante del gobierno federal (y detrás de él, del sistema político) sobre la educación en general, ha sido difícil para las universidades públicas, con algunas excepciones, comportarse como verdaderas universidades en el sentido histórico e incluso moderno del término. Incluso con autonomía, el gobierno federal ha tenido tendencia a interferir, y cuando no ha realizado una interferencia directa, el problema ha venido de grupos políticos activistas. Las universidades también han sido vistas como una válvula de escape para el creciente número de abandonos escolares: es mejor mantenerlos inscritos en las primeras etapas de la formación universitaria, incluso si abandonan o no cumplen con los requisitos académicos, que tenerlos en la calle pidiendo empleo. La revuelta estudiantil de 1968 sólo sirvió para reforzar esta actitud entre la élite política, e inyectar aún más politización en la vida universitaria, con el elemento añadido a principios de los setenta de la sindicalización del personal administrativo y del profe-

sorado, a veces juntos, a veces por separado. Las universidades se han convertido en un campo de batalla, en el sentido de ser un sustituto de las políticas públicas en el cerrado sistema político mexicano, sin dejar por ello de ser manipuladas bajo la mesa por este último.

Dado el papel político y social poco claro de las universidades públicas, su aislamiento de la actividad económica (ya sean negocios privados o empresas paraestatales), los oscuros propósitos de los sindicatos de profesores y empleados y la caída de los estándares universitarios y de disciplina, los sectores de negocios mexicanos comenzaron cuatro décadas atrás a impulsar la creación de universidades con fondos y dirigencia privados (algunas relacionadas con órdenes religiosas), principalmente a nivel profesional pero también en la educación preparatoria y, con mayor cautela, a niveles de posgrado. Tras comenzar en Monterrey, una gran zona industrial del norte de México, este proyecto se desarrolló rápidamente en otros grandes centros urbanos y hasta en pequeñas ciudades. Se pensaba que los intereses económicos de México y la creciente clase media se relacionarían más estrechamente por medio de estas instituciones. Esto no significaba necesariamente una educación de calidad a todos los niveles, sino más bien la construcción de una forma de pensamiento común entre los estudiantes. Las opciones se multiplicaron, en algunos casos con personal adecuado. Pero los métodos de enseñanza continuaron siendo tradicionales, las bibliotecas minúsculas y las ramas más costosas de la ciencia fueron excluidas en beneficio de carreras como administración de empresas, contabilidad, economía, leyes, comunicaciones (periodismo, etc.), ingeniería o algunos programas de salud o medicina. Estas universidades ahora son miembros de la ANUIES y algunas reciben fondos del gobierno federal u otros sectores públicos, pero establecen sus planes de estudio de manera independiente y buscan una relación directa con el mundo de los negocios o con agencias gubernamentales. En algunos casos su alcance es limitado: el término “universidad” no es aplicable a todas en sentido estricto, ni se ha realizado ninguna evaluación seria sobre este sistema universitario privado, ya que la sociedad en general asume que son *ipso facto* mejores que las universidades públicas. Ciertas disciplinas de la UNAM, y de forma creciente de la UAM y otras instituciones más pequeñas como El Colegio de México y el Cinvestav (Centro de Investigación y Estudios Avanzados, afiliado al IPN), son reconocidas sin embargo como centros de excelencia. Es de aquí de donde surgen los graduados que continúan perfeccionándose en reputadas carreras de posgrado de Estados Unidos y Europa, por conducto del Conacyt y otros acuerdos bilaterales.

## VII

Todo lo mencionado lleva a una perspectiva más bien preocupante para México en lo que concierne a su futuro desarrollo, sobre todo teniendo en cuenta que lleva mucho tiempo esbozar, aprobar e implementar toda reforma. Esto debiera ser aún más preocupante para México a la luz del TLCAN. Al igual que con otros de los grandes problemas mexicanos (salud, desarrollo, agricultura), existen espacios de excelencia y gran nivel educativo, pero el promedio es indudablemente de baja calidad, por las razones ya expuestas. La respuesta no es, por supuesto, seguir intentando más de lo mismo, sino construir las directivas estratégicas para un desarrollo fructífero, sobre todo mediante la interacción de los diferentes elementos. La educación debe ser vista como un sistema en relación con todos los otros esfuerzos, no como algo bueno en sí mismo donde la baja calidad reinante es fácilmente ignorada con la excusa de que existe un número limitado de centros de gran calidad y de centros de excelencia, y que la ausencia de tales oportunidades sería mucho peor. La educación tampoco puede ser abordada bajo criterios económicos o financieros, aunque tampoco éstos deben ser dejados de lado para una valoración global.

Un primer paso consistiría en la convocatoria a un Congreso Nacional sobre Educación, preparado con cuidado por un colectivo de expertos en educación, representantes del gobierno y líderes de la “sociedad civil” y la arena política, con el propósito de discutir no sólo las necesidades cuantitativas y las soluciones cualitativas, sino también las diferentes opciones. México ha vivido mucho tiempo en la ilusión de que todos y cada uno de los objetivos sociales importantes pueden lograrse solos y entre todos, por lo general en términos estadísticos. Es una falsa ilusión, y contra ella deberán tomarse algunas decisiones, no sólo en términos de objetivos sino en medios para conseguirlos. Debe pensarse a largo plazo y asumir ciertos compromisos, siempre basados en el consenso. Quizá tome un tiempo conseguirlo, pero los efectos a corto plazo y la improvisación ya no son efectivos (si alguna vez lo fueron).

Pueden señalarse algunos elementos de esta propuesta:

- Descentralización real y efectiva con una participación plena de las comunidades locales.
- Evolución de los programas de estudios.
- Métodos de enseñanza.
- Formación y actualización de maestros.
- Asignación adecuada de los recursos financieros (la educación vista como verdadera inversión).

- Medidas correctivas, como programas de educación especial, establecimiento de un bachillerato nacional (desligado de las universidades), desarrollo regional de universidades y promoción de medianas y pequeñas instituciones, educación a distancia a todos los niveles, mecanismos de mejora educativa no convencionales como el uso de las telecomunicaciones modernas, libros de texto baratos, creación de bibliotecas, etcétera.

- Evaluación cada tres años por un Congreso Nacional Educativo.

Y por supuesto, más ideas como éstas.

## VIII

Finalmente, dada la inserción, ya visible que otorga a México el TLCAN en las economías de Estados Unidos y Canadá, se puede suponer que se le prestará una cierta atención para conseguir que la cooperación norteamericana en educación superior sea más significativa. Esto tampoco debiera ser un ejercicio cuantitativo (tan sólo más becas e intercambios), sino un abordaje más directo con el fin de encontrar oportunidades interesantes en el variadísimo sistema educativo superior de Estados Unidos y, en menor medida, de Canadá, para satisfacer las necesidades básicas mexicanas en lo que concierne al desarrollo de las universidades y la formación de profesores y personal profesional en general. Esto no debiera constituir una pequeña lista de prioridades, sino la base de un análisis mucho más profundo que lleve a cabo una evaluación tanto de las instalaciones mexicanas como de las de Estados Unidos y Canadá, de los tiempos de cooperación, de la reunión de los fondos de financiamiento y muchos otros aspectos, incluyendo la presencia de profesores y estudiantes estadounidenses en las universidades mexicanas (no sólo en los estados limítrofes, sino donde quiera que existan bases sólidas para una cooperación).

A medida que aumentan los fondos para el intercambio de estudiantes y profesores, quizá vaya siendo el momento de dejar de lado la actual visión de “libre elección” que prima en el otorgamiento de becas. Dado su costo, deberían establecerse acuerdos entre las instituciones cooperantes respecto de las áreas prioritarias, no necesariamente en sentido estricto sino al menos en términos de esferas de interés para cada uno de los países implicados. Además, la cooperación y el intercambio no sólo deberían aplicarse a los estudiantes y profesores, sino dirigir también sus esfuerzos a mejorar bibliotecas, formar bibliotecarios y documentalistas, mejorar los laboratorios y facilitar una revisión adecuada de los centros y la provisión de materiales necesarios.

Por último, además de los diversos aspectos técnicos que deben ser trabajados con el fin de expandir y mejorar la cooperación bilateral y el intercambio entre las universidades, es necesario pensar en ciertos aspectos culturales. A medida que el sistema crezca, la visibilidad de los problemas de “choque de culturas” será probablemente mayor. Esos problemas siempre han existido, derivados de la ignorancia mutua, de las diferencias de nivel educativo, de diferentes estilos de vida, de carencia en el aprendizaje de idiomas o de reservas culturales con respecto de la comida, los hábitos domésticos, el ocio y el deporte, el uso de bibliotecas u otras instalaciones, las diferentes idiosincrasias en la enseñanza, etc. Sería aconsejable considerar la implementación de programas para brindar información y “entrenamiento” a los futuros estudiantes de intercambio, en niveles de grado o de posgrado y en ambas direcciones. Aunque sea costoso, este entrenamiento, con una duración de entre tres y seis semanas, puede evitar una gran cantidad de sufrimiento y problemas más adelante. Un breve curso de historia, especialmente de historia contemporánea y de análisis de la actualidad, incluyendo el proceso del TLCAN, será muy útil para ambas partes. Nada de esto debe darse por hecho en los actuales abordajes de los programas de intercambio y becas.



## EDUCACIÓN Y GLOBALIZACIÓN: ALGUNAS REFLEXIONES\*

De entrada, la globalización de la educación es un tema complejo que no se presta a generalizaciones. La única manera de analizarlo es por aproximaciones, con un enfoque de sistemas, ya que no se pueden hacer proyecciones que no tengan en cuenta la enorme complejidad de la situación global, la gran diferenciación y asimetría que en materia de desarrollo y de diversos asuntos concretos, en economía y estructura social, caracteriza a los diferentes países, regiones y culturas. La educación es una parte apenas —pero fundamental— de muchos aspectos del desarrollo social en un sentido amplio y de afirmación de los elementos permanentes positivos en la evolución de la sociedad. A continuación se ofrece un esbozo acerca del tema.

En el ámbito de la globalización hay que ver el mundo en su conjunto y todos sus elementos. El desempeño educativo es diverso en función de niveles y resultados ya logrados, por ejemplo, los países europeos (occidentales y “orientales”) y los industrializados en general han alcanzado la educación formal básica necesaria para todos los jóvenes en edad escolar. Existe en estos países una experiencia conocida, que se investiga continuamente, para evaluar lo que se ha logrado, cuáles fueron los errores y cuáles los resultados positivos, cómo se pueden evitar aquéllos y mejorar éstos. En tales países nadie duda ya o cuestiona la posibilidad de completar el ciclo de educación básica y el ciclo medio. La proporción que llega a la educación superior es de 40% o más de la cohorte de edades respectiva.

En cambio, en los países en vía de desarrollo la experiencia es muy reciente y variada y cada vez más difícil de interpretar. Las situaciones en perspectiva no son hoy, en la mayoría de los países, las mismas que cuando había poca población. Ahora ésta es abundante, a veces abrumante en su número y la tasa de incremento demográfico ha sido fuerte en el momento de empezar la expansión de la oferta educativa, o continúa siéndolo. La experiencia de los países hoy industrializados ha sido diferente. Japón empezó una expansión a fines de

\* Carlos Ornelas (comp.), *Investigación y política educativas: ensayos en honor de Pablo Latapí*, México, Aula XXI, Editorial Santillana, junio de 2001, pp. 287-307.

los años setenta del siglo XIX —principalmente en su ciclo primario— y sigue cosechando los beneficios. En los países en vía de desarrollo, por ejemplo, en la mayor parte de las naciones latinoamericanas, la educación primaria sigue incompleta en las áreas rurales, o sea, para grandes sectores de la población, muchos de los cuales no tienen acceso siquiera para terminar el ciclo ni disfrutan de instalaciones ni de maestros adecuados.

¿Cuáles son los niveles de educación formal que deben alcanzarse? Hay quien afirma que bastan tres o cuatro años para el dominio del alfabeto, pero así no se obtiene el alfabetismo funcional. Sin embargo, en los censos de población, el cálculo se guía por las estadísticas oficiales de alfabetismo que suelen medirlo en respuesta a si la persona afirma saber leer o escribir, sin ir más allá en cuanto a comprensión, capacidad de lectura, información que sólo se puede verificar por medio de encuestas.<sup>1</sup> Por otro lado, en el mundo desarrollado se escucha que las normas por alcanzar deben seguir aumentando. En México, hace unos 15 años, las empresas pedían a los solicitantes de trabajo “primaria completa”. Ahora piden “secundaria” —sin definir calidad— porque se necesita personal más calificado, o bien porque la calidad de los egresados de la escuela primaria haya bajado y no baste ya la calificación supuestamente obtenida al completar la enseñanza primaria. Así pues, las normas reales difieren entre los países y entre las diferentes sociedades. Lo alcanzado y lo requerido han cambiado.

En estas discusiones suele olvidarse o menospreciarse el efecto del incremento demográfico, en particular el de la población en edad escolar. En algunos países la tasa de aumento bruta de la población nacional es todavía superior a 3% anual. La población se ha urbanizado apenas recientemente y en muchos casos a gran velocidad. En otras sociedades la mayor parte habita en áreas semi-rurales, y en otras más está dispersa en pequeñas localidades. Resulta difícil proveer los servicios educativos a la tasa de aumento necesaria y además formar maestros y remediar las deficiencias. Pero es obligación de los estados proporcionar los servicios. En algunos países se dice que el rápido incremento de la población es un recurso invaluable —el mayor don de la naturaleza—, pero no se logra proveerlos de educación con las normas deseadas o necesarias. Cuando se compara Argentina con un país centroamericano o con Venezuela, no se debe olvidar que el incremento poblacional en Argentina es bastante inferior y que desde hace mucho tiempo se completó en los países de esas condiciones demográficas el primer ciclo educativo, la primaria, en etapa histórica anterior.

<sup>1</sup> En El Colegio de México se hizo uno de los primeros estudios del problema del alfabetismo funcional. Véase Emilio Mújica *et al.*, *Alfabetismo funcional en el medio rural*, México, El Colegio de México, 1980 (Colección Centro de Estudios Económicos y Demográficos, núm. 10).

En Argentina y otras sociedades similares se contó con más tiempo para planear y hacer lo necesario para los ciclos educativos posteriores al primario.

En los países en vía de desarrollo debe tenerse en cuenta la falta de continuidad, en la mayoría de los casos, de las políticas educativas. Los conflictos internos, los desastres, los cambios de gobierno y las inestabilidades interfieren con la formación de maestros y con el proceso continuo de evolución educativa. En los países desarrollados, las guerras frecuentemente han interrumpido o afectado la educación, pero ésta no se ha suspendido durante los conflictos, excepto en territorios de guerra abierta que haya afectado a la población civil.

La educación tiene un contexto social, de manera que si no existen las condiciones acompañantes —por ejemplo, nutrición adecuada, salud, mejoramiento de comunidades—, la educación bien puede fallar. La educación no es un elemento aislado. Se olvida a veces que en los países en vía de desarrollo el tamaño de los territorios y la accesibilidad de grandes regiones no es siempre favorable, por ejemplo, en Asia central, África y en América Latina. Donde los núcleos de población se encuentran dispersos y la infraestructura de transporte es escasa o nula, resulta trágico escuchar o leer que los niños con frecuencia tienen que caminar varios kilómetros para asistir a la escuela. Por ello hay ausentismo y otras dificultades. Se han propuesto sistemas de transporte especiales, pero no es siempre el caso y además cuesta.

Por último, en muchos países en desarrollo existen aún prejuicios y discriminaciones, así como ideologías que retrasan la educación para el mundo moderno; se sabe de casos en los países árabes de África y en otras partes. En países de América Latina y en otras regiones hay resistencia de las familias a que se eduquen las mujeres o que rebasen dos años de enseñanza. Sacan a los niños muy pronto de la escuela, muchas veces por razones económicas, para tareas de apoyo en el hogar o en el campo. El problema de los niños discapacitados con frecuencia termina en ausencia de escolarización.

Si la globalización de la educación ha de ser una meta, o al menos es una tendencia inevitable en la sociedad mundial, quiere decir que en gran número de países se tenderá a orientar la educación conforme a las exigencias del mercado, es decir, de la demanda. La globalización termina por afectar otros aspectos de la sociedad, sobre todo la economía, lo que crea cambios en las políticas educativas hacia una mejor integración de una sociedad en la economía mundial. Por el incremento demográfico puede haber más necesidad que antes de proveer educación, pero ésta se orienta por el “mercado” o por lo que se percibe como mercado. La alternativa sería lo que antes se decía y hacía: una educación no planeada pero con objetivos culturales. Hace mucho tiempo, los niños no iban a la escuela secundaria o a la escuela vocacional en busca de empleos, sino

porque las familias o la sociedad consideraban que debía haber un nivel mínimo de conocimiento, combinado con valores y habilidades, y buena ciudadanía para desempeñarse en la vida.

Hace unos 60 años se empezó a hablar de “planeación de la educación”. La planeación se volvió una palabra mágica, aun en el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, mas ahora tiene diversos significados. Ya sea orientada por la demanda (como quiera que ésta se defina) o en función de metas económicas y sociales generales, se debe cuestionar qué tanto de lo que se hace o deba hacerse se reduce simplemente a alcanzar metas que otros países han alcanzado o que la gente cree que deban alcanzarse porque los esfuerzos no han sido suficientes. Debe preguntarse qué tanta planeación educativa es solamente expansión numérica.

En México, las autoridades miden el desempeño educativo y la participación en el sistema escolar formal por la matrícula (inscripción), pero no se sabe si los educandos asisten a la escuela. Ya hay estudios que demuestran las ausencias, la deserción, el ausentismo de los maestros, el bajo rendimiento escolar, la falta de interés y de apoyo familiar. Las estadísticas son engañosas y por desgracia se usan en las esferas públicas, los medios de comunicación y hasta en ciertos círculos académicos sin el mayor análisis.

Hace años participé en un seminario sobre la educación técnica en el IPE, organizado por el profesor Michel de Beauvais. En el caso que presenté —el de México— insistí en que los datos agregados ocultan las deficiencias del sistema de educación técnica, es decir, incluyen escuelas para adiestrar secretarias o simplemente para aprender a escribir a máquina (antes de las computadoras). Éstas no son realmente escuelas técnicas en el sentido que hoy necesita dársele al tema.<sup>2</sup>

La calidad de la educación ha declinado en muchos países, aun Estados Unidos y ciertamente en países como México, sobre todo en las ciudades pequeñas, en los asentamientos urbanos irregulares y en las zonas rurales donde la calidad y la constancia en la enseñanza son más bajas, y donde faltan instalaciones para inducir a los educandos a leer, estudiar y a hacer experimentos. Aun los aspectos metodológicos han fallado. Todo ello tiene que ver con el concepto de la planeación de la educación. Está en duda si pueden cumplirse normas mínimas de educación y si pudiera requerirse más en función de la demanda como elemento dinámico de un sistema educativo.

No puede desligarse la educación de la capacitación, dentro o fuera de la escuela. Hace algunos años me asombró saber que en la UNESCO no podía men-

<sup>2</sup> Víctor L. Urquidi, “La enseñanza técnica en México: balance provisional”, en *Perspectivas*, París, UNESCO, 1982, vol. XII, pp. 123-131.

cionarse la palabra “capacitación” (adiestramiento) y que en la OIT estaba prohibido emplear la palabra “educación”. Parece que hemos vivido en un mundo en que una cosa es la educación y otra el adiestramiento. Pero en la práctica, en muchos países hoy industrializados, es ambas cosas: no puede concebirse la educación sin elementos de adiestramiento (que incluso puede recibir un educando en su propio hogar o en su comunidad local) y tampoco puede concebirse la capacitación sin componentes educativos. El papel del adiestramiento se torna cada vez más importante en el mundo de ahora, probablemente porque muchas habilidades no pueden aprenderse o adquirirse en la escuela, sino que se obtienen afuera, tanto en los niveles básicos e intermedios como en los más elevados.

En un estudio apoyado por el IPE que se llevó a cabo en México, se buscaba dar respuesta a la forma en que el sistema educativo se relacionaba con las necesidades de la industria electrónica y el empleo de equipo electrónico.<sup>3</sup> Se hizo una encuesta sobre las fuentes de conocimiento y adiestramiento en los niveles secundarios y vocacionales, así como en las universidades y, al mismo tiempo, se efectuaron encuestas entre los usuarios empresariales y otros de personal que tuvieran conocimiento y práctica de operaciones electrónicas. Se encontró en general que las empresas no se interesaban en lo que pudiera aprenderse en la escuela, ni en el certificado ostentado por el educando, sino que preferían buenos egresados promedio de las escuelas secundarias o de nivel medio superior —o aun del profesional— con base en entrevistas. Estos graduados debían demostrar inteligencia, obtener índices altos mediante pruebas y, según el análisis de sus resultados, se les contrataba para adiestrarlos o capacitarlos.

Al preguntar a los empresarios cómo hacían frente a la posibilidad de que las personas contratadas abandonaran la empresa y se fueran a otras, la respuesta fue que no importaba porque podían irse a trabajar con firmas proveedoras de las primeras, en la inteligencia de que lo que conviniera a las proveedoras traería también beneficios a las empresas mayores. Ciertas compañías incluyen el adiestramiento en sus costos para elevar la calificación de los trabajadores contratados. En algunos casos, las empresas han apoyado a instituciones de adiestramiento capaces de dar estos servicios en beneficio de ellas mismas.

De ser correctas estas apreciaciones, no se puede concebir la globalización de la educación sin comprender, durante el proceso, el componente, complemento o sistema paralelo de adiestramiento o capacitación —en todos los niveles— teniendo en cuenta la rapidez del cambio tecnológico.

<sup>3</sup> Alfonso Mercado, *La tecnología asistida por computadora en México y sus aplicaciones laborales y educativas*, París, UNESCO, IPE, informe de investigación núm. 88, 1990.

Puede pensarse también que la globalización de la educación debiera responder a los avances tecnológicos. Los niños, que con frecuencia se adelantan a los adultos, aprenden el uso de las computadoras y los sistemas que en ellas se emplean para manejarlas con gran rapidez. Lo aprenden dentro y fuera de la escuela y también de otros niños. La tecnología como impulso de la globalización de la educación es, en consecuencia, factor de primera importancia en estas nuevas épocas. Mucha gente cree que si las escuelas dispusieran de equipo de cómputo, los niños se educarían mejor. No estoy muy seguro de ello y hay argumentos en contra, pero es una idea que cunde. Por otro lado, ello aumenta los costos de la educación formal, ya que muchas escuelas no cuentan siquiera con recursos para organizar pequeñas bibliotecas escolares. Cualquiera que fuere la fuente de recursos, tiene que contabilizarse como un costo social adicional del sistema educativo.

Lo que más me llama la atención es el problema de cómo tratar el fenómeno agudo de la deserción escolar, que se presenta en países como México y otros en vía de desarrollo. Con demasiada frecuencia, no hay manera de impedirla; entonces, ¿cómo contrarrestarla o compensarla? La educación básica es obligatoria, pero las familias no pueden, en muchas ocasiones, hacer frente a los gastos que supone mantener a un niño en la escuela, como son gastos y problemas de transporte, costo de útiles y uniformes. La escuela gratuita no significa que no existan gastos a cargo de los padres de familia en la educación de sus hijos, ya que deben pagar útiles escolares, uniformes y festividades escolares. La deserción puede ocurrir por estas causas. En consecuencia, se necesita educación “remedial” o compensatoria y es un factor que debe tenerse en cuenta en la globalización de la educación. Es también un costo adicional, pero puede rendir un beneficio grande a corto plazo.

La deserción puede tratarse también con educación no formal y a distancia, necesaria cuando no haya otro medio. Para desertores del sistema de educación primaria, la educación a distancia no parece una solución práctica. Al menos en la mayor parte de los países en desarrollo no existe algún programa específico para ello. En México, en una ocasión en que discutía en un grupo de educadores, estando ahí el secretario de Educación Pública, un informe de expertos hecho para el Club de Roma sobre el tema El aprendizaje sin límites, que podía ser de interés como elemento en la formulación de políticas educativas en general, resultó que los funcionarios presentes concebían la educación exclusivamente como tarea y acción del sistema de educación formal; no tenían en cuenta otras influencias e instancias en la formación del aprendizaje y la habilidad del niño.<sup>4</sup> Por ejemplo, descartaban tanto las posibles influencias positivas como las nega-

<sup>4</sup> James W. Botkin, Mahdi Elmandjra y Mircea Malitza, *Aprender, horizonte sin límites*, informe al Club de Roma, Madrid, Santillana, 1979 (Aula XXI).

tivas de la televisión y no confiaban demasiado en la educación radiofónica. Comenté que ya fuera que se mejorara o no el sistema de educación formal, estas otras influencias eran reales sobre las familias de distintas generaciones y sobre los educandos jóvenes, por lo que habría que evaluar cómo mejorar la calidad y los objetivos de esos medios de difusión en función de la juventud.

Además, en poblaciones pequeñas de México es frecuente que la familia no apoye o promueva de manera suficiente la estadía del niño en la escuela, el cumplimiento de tareas escolares u otros requisitos, ni siquiera la lectura. Algunas veces esto sucede porque la lengua usada en la escuela no es la que se emplea cotidianamente en el hogar, donde puede haber analfabetismo de los adultos. Cuando en efecto exista educación a distancia, es indispensable conocer su calidad y su adecuación a condiciones locales específicas. Los satélites y los receptores de televisión no bastan si no se prepara al personal necesario para hacer efectivo y eficaz este medio.

La educación tiene que operar en distintos frentes. En una ocasión en que se discutía el porvenir de la educación mexicana y existía a la vez una creciente preocupación por los problemas ambientales, muchos sostenían que había que introducir en el plan básico de estudios la asignatura "Medio Ambiente". La respuesta de los educadores fue un rotundo "no". El ambiente es en parte ciencia (incluida la ecología), en parte conocimiento geográfico, en parte aspectos conductuales y culturales. Los educadores insistieron en que de ninguna manera podría introducirse en la educación primaria esa asignatura; es más, que no es posible añadir una sola asignatura adicional al programa y que no debe modificarse éste cada vez que la sociedad reconozca la importancia de algún problema nuevo. Sin embargo, para que la educación sea útil a la sociedad, es preciso que las familias adquieran conciencia del ambiente, de cómo prevenir la contaminación, lo que requiere "educar" a las familias y no sólo a los niños escolarizados. Ello no supondría modificar los programas, pero sí establecer actividades escolares en la escuela misma con apoyo de los maestros, las familias y los grupos comunitarios para hacer del niño un elemento positivo y no indiferente a la problemática ambiental, sea la local o una más amplia.

En el campo de la salud, la situación es semejante. En las condiciones rurales y otras en los países en desarrollo, los problemas de la salud empiezan por la falta de higiene en el hogar o en la comunidad inmediata, a veces por la ausencia de conocimientos y de buenas prácticas de la higiene hogareña. Tiene que ver además, entre otras cosas, con la disponibilidad de agua potable y de sistemas de disposición adecuada de los desechos. Se necesita una actividad paralela con las familias, los niños y las escuelas para establecer medidas preventivas, así como conocimientos sencillos sobre la protección de la salud. La medicina tra-

dicional es un factor importante pero no suficiente en los medios rurales y en los urbanos no estructurados.

Crece también la importancia en muchos países en desarrollo de crear solidaridad comunitaria, no en el sentido tradicional en que los “mayores” se ocupan de ciertas tareas, sino involucrando a los jóvenes y aun a los niños en actividades de beneficio comunitario, teniendo en cuenta las costumbres locales. Además, hay necesidad de prestar atención a la eliminación de prejuicios, pues asombra comprobar que en la escuela los niños aprenden en sus libros escolares, con frecuencia en las lecciones de historia, conceptos e ideas que inducen la noción de que se pueden resolver problemas por medio de la violencia, y no al contrario, es decir, por medios pacíficos. La paz debe ser sustentable para todos y no sólo un estado de no agresión. En las actividades de los sistemas escolares o de los sistemas paralelos no está claro este objetivo. Yo añadiría que en los niveles de enseñanza secundaria y media ya es tiempo de enseñar algo sobre la comprensión de la complejidad global de la humanidad y los sistemas ecológicos que, en parte, la sustentan. Cierto es que en las escuelas hay ignorancia sobre el mundo lejano o exterior, pero los niños aprenden muchas cosas, incluso la violencia social, de la televisión y otros medios. Todo lo ven demasiado simple —lo bueno, lo malo, las fortalezas, las debilidades—; no entienden las interrelaciones de los diversos elementos de la sociedad. La educación global o globalizada debiera tener estos aspectos en cuenta.

Otro problema de la globalización de la educación es el intercambio y la aceptación de certificados educativos, el reconocimiento de equivalencias.<sup>5</sup> En estos tiempos, las familias de distintos niveles sociales viajan mucho más que antes, incluso al extranjero (en México, sobre todo, por motivos turísticos o de migración para conseguir empleo; éste es un aspecto particular de la globalización). Con frecuencia, en los niveles de educación básica no se reconocen equivalencias que permitan admitir educandos de otros países.<sup>6</sup> En niveles universitarios, no existe en América Latina casi ningún reconocimiento para el intercambio,

<sup>5</sup> A mis 16 años, mi padre, en función diplomática mexicana en Madrid, me llevó con un subsecretario de Instrucción Pública para que resolviera si mis estudios de secundaria realizados en México podían ser reconocidos y revalidados a fin de ingresar directamente a uno de los institutos de educación media (bachillerato) del Estado. Lo recuerdo como si hubiera ocurrido ayer. La determinación del subsecretario, cuyo apellido era De No (literalmente), fue: “No”. Al tiempo que respondía, nos devolvía el legajo y las copias de certificados previos que se habían anexado, atados con una cinta de color rosa oscuro (¡el famoso *red tape!*). Me tuve que resignar a unos cursos de preparación para el ingreso a una universidad inglesa, y asistí también a una llamada “academia”, donde todo se aprendía de memoria, hasta la clase de física y la lista de los reyes españoles.

<sup>6</sup> Otra experiencia que me tocó vivir (ésta a los 12 años de edad) ocurrió cuando la familia regresó de Montevideo, donde asistí a una escuela británica. Llegaba yo a México listo para entrar

pese a los convenios y los apoyos de organizaciones internacionales. No existe algún programa de certificación que se asemeje al programa Erasmus de Europa. A veces no existe reconocimiento ni dentro de un mismo país. El estudio de otras lenguas es muy deficiente, inadecuado para ir a estudiar al extranjero. En América Latina se aprende muy deficientemente el inglés o el francés en la enseñanza media o universitaria.

Uno de los problemas básicos en muchos países en vía de desarrollo se encuentra en las condiciones económicas y fiscales que impiden destinar recursos suficientes a la educación —también se dan distintas prioridades—, pero no es fácil cambiar las estructuras del gasto público. La comparación de coeficientes de gasto en educación respecto al PIB no es sino una de tantas mediciones agregadas que poco significan, ya que la estructura del sistema educativo en un país no se puede comparar fácilmente con la de otro, ni existe una norma universal (sin contar con que las cifras del PIB son a su vez bastante deficientes).

¿Cómo poner en marcha un proceso de causación circular? ¿Cómo relacionar la educación con diferentes variables sociales? ¿La desigualdad se reduce con la educación o no? ¿Cómo influyen la salud, la nutrición, la condición de la vivienda en el desempeño educativo en las áreas rurales? Se necesitan estudios profundos sobre estas materias para situar con claridad a la educación. La migración, interna y externa, crea también problemas a los sistemas educativos, por ejemplo, la migración de mexicanos a Estados Unidos.

¿La globalización de la educación tiene un significado en el sentido de homogeneización? ¿La educación seguirá siendo “específica” en función de culturas, aunque pueda haber similitudes? Luego, ¿cómo cambiar la mentalidad de los maestros que, con frecuencia, están distantes de la realidad local y comunitaria de las familias? ¿Las escuelas normales son adecuadas? ¿Cómo introducir nuevos conceptos en la enseñanza normal y en las estructuras administrativas y otras de la sociedad que no se vinculan adecuadamente con el medio educativo? ¿Se puede sacar alguna conclusión útil cuando se nos habla de perspectivas económicas en función de los países más avanzados sin tener en cuenta la diversidad de situaciones en diferentes países, las diversas estructuras económicas y categorías de países en cualquier región? La mayoría de los países de América Latina

a la secundaria. Mi padre me llevó con el director de una excelente secundaria oficial en San Cosme; éste me preguntó cuál era la montaña más elevada de México y cuál el río más largo. En ambos casos me equivoqué: dije el Popocatepetl y el Usumacinta. El director contestó: “Este jovencito no es apto para secundaria; debe repetir el sexto año de primaria”. ¡Y yo sabía álgebra, gramática inglesa, la hidrología y la orografía de la cuenca del río de la Plata y sus afluentes, la historia de la independencia del Uruguay! Ciertamente es que en el Uruguay el monte más elevado sólo tenía 400 metros sobre el nivel del mar.

depende de pocos productos de exportación que no podrían industrializarse con rapidez; mientras la exportación de productos básicos sea el principal recurso que conduzca a incrementar los ingresos fiscales con que pagar la educación, ésta no tendrá una base estable de financiamiento. Dado el acceso limitado a fuentes de capital externo para el desarrollo, sólo unos cuantos países tienen buena perspectiva para progresar y atender bien sus necesidades educativas.

En el curso del debate posterior quedaron planteadas varias preguntas y comentarios, muchos de ellos sin dar una respuesta. Los principales fueron:

1. En los últimos años, ha bajado el ingreso por habitante en 44 países, a pesar de la creciente globalización. Ello trae consecuencias graves para la educación. Pero ningún país puede ya aislarse. ¿Cómo hacer llegar recursos a los más necesitados?

2. Algunas de las manifestaciones de la globalización pueden llevar a la homogeneización de la educación. No es que se esté planeando, sino que está sucediendo, por ejemplo, el movimiento de acreditación en la educación superior en el sentido de evaluación, control y cierta uniformidad de estudios. En Costa Rica se efectuó un seminario sobre el tema referente a escuelas de ingeniería, para asegurar formación y calidad básicas y semejantes. En Chile se incluye el tema con el fin de acreditar estudiantes de otros países. También entre América Latina y países europeos, así como entre los países de América Central. La acreditación significa evaluación, control y armonización de currícula. También el movimiento de “vuelta a lo básico” es un aspecto de la globalización; significa más uniformidad, impulsada incluso por la UNESCO. Asimismo, hay otras tendencias, por ejemplo, la descentralización, que es ahora un problema en muchos países. El hacer frente a problemas comunes, como el de la drogadicción y su prevención, que es un conflicto mundial que los estudiantes no saben cómo afrontar. Otro aspecto importante es cómo vincular los seminarios sobre la relación entre la universidad y el sector productivo: ¿cómo vincular? Éste es tema nuevo que va contra la tradición de muchas universidades. Por otro lado, debe mencionarse la tecnología de la información: ¿Cómo compartirla? ¿Cuál es el impacto de la tv por cable, que en países de habla hispana se transmite en inglés y presenta condiciones de países de habla inglesa? Los programas educativos vía satélite son en inglés. En Costa Rica, la enseñanza de este idioma se extiende a la educación primaria. Otro tema es la educación no formal por las ONG y sus fuentes de financiamiento. En éstas todo se hace sin planeación; proviene de muchos sectores y tiende a una homogeneización internacional de la educación.

3. Hay aspectos de la globalización que promueven la igualación. Éste es el fenómeno más importante. Se tiende hacia la igualación en función de acreditación (por ejemplo, el programa europeo Erasmus, que se decide en las uni-

versidades). El libre comercio de servicios y personas da lugar a menor poder a las autoridades. No hay ya un tercer mundo, sino nuevos fenómenos de globalización manifiestos, mayores desigualdades, dos niveles de autoridad: un problema muy grave. Desde la caída del muro de Berlín la situación global ha cambiado y ha tenido consecuencias importantes. En el sector salud también se presenta la igualación, aunque sigan las desigualdades. Las redes de comunicación son complejas y, a veces, son rápidas y van más allá de los gobiernos. Es preciso ver la perspectiva y las nuevas posiciones.

4. Al parecer la globalización avanza, pero ¿qué se globaliza? Por un lado se comparte en todos los continentes un nivel muy bajo de conocimientos y tecnología. Por otro, se está globalizando la capacidad para actuar (*empowerment*) por medio de la industria del conocimiento, la cual está en manos de instituciones privadas. Existen centros de conocimiento proactivos que no dan respuesta a necesidades presentes. Pero se improvisa y no están disponibles en los países en vía de desarrollo. Se crean mayores desigualdades. Las empresas transnacionales no comparten sus nuevos conocimientos. Las llamadas autopistas del conocimiento están congestionadas y no son accesibles a todos.

5. ¿A quiénes están destinadas las innovaciones como la tv por cable, la CNN? Éstas llevan el mismo mensaje a pueblos distintos, lo que produce efectos en las mayorías.

6. Si la globalización significara mejor distribución del conocimiento y acceso a mejores oportunidades, la inversión internacional en educación tendría que ser distinta. Las fronteras del conocimiento requieren orientaciones sociales. En los países en vía de desarrollo se dan ideas confusas sobre lo que necesitan en el futuro.

Mi comentario general a las anteriores observaciones de varios de los participantes en el seminario fue que en la globalización unos sectores resultan más afectados que otros. Sin embargo, la mayor parte de la educación sigue siendo para las grandes mayorías. El problema básico consiste en cómo mejorar la educación de los niños para que adquieran capacidades adecuadas, en tanto que los adultos jóvenes entiendan las consecuencias de lo que aprenden. Serán necesarias las retroalimentaciones en los niveles más bajos. En éstos no se llega muy lejos, ni siquiera se completa la educación primaria. A los 15 años se definen las personalidades y es difícil convertir a un ser pasivo en uno activo, por lo que se dejan de adquirir conocimientos o no se hace el esfuerzo por entender para qué sirven. Es preciso abrir la mente de los más jóvenes a los nuevos temas y relacionarlos con los valores.

Las conclusiones no pueden salir sólo de las tendencias prevaletentes. Se observa mayor valor tecnológico en la educación, incluso en los niveles medios

y básicos. Aumenta el número de televisores y de computadoras y se incrementa la cantidad de maestros que conocen estas técnicas, sobre todo en las zonas urbanas. Los adolescentes que se entretienen con juegos de cómputo reciben impactos mayores que los derivados de los libros. Esto es difícil de evaluar pero ocurre en la realidad. Con el tiempo, ¿habrá cambios cualitativos en la educación primaria? Con la participación de las familias y de la sociedad, con nuevas tecnologías, los niveles universitarios servirán como experimentos. Habrá nuevas opciones educativas en los hogares en función de las nuevas técnicas.

En mi opinión, esto último sería posible pero se aplicaría a pequeños sectores de los sistemas educativos. Se necesita capacidad de gasto en la familia y habilidad de ésta para adquirir las nuevas técnicas. ¿Cómo hacer llegar estas nuevas posibilidades a los sectores de la sociedad que están en grave desventaja, por ejemplo, en las poblaciones pequeñas? ¿Cómo llegar a los maestros? ¿Se separarán los adictos a la tecnología de los que no la adquieren?

Prosiguió la discusión:

7. El actual sistema de organización escolar es rígido —una computadora cuesta menos que un maestro— y esto sucederá en los niveles bajos. Los costos disminuirán. Lo bueno y barato desplazará a lo malo y caro. En la TV se obtiene conocimiento básico útil.

8. La globalización en niveles superiores supone poder estudiar en otros países y regresar con experiencia al propio. En los niveles básicos, ¿cuál es el objetivo?, ¿cuál el valor de lo enseñado? ¿Qué valores se promueven? Viendo el efecto de la TV y el cine, los valores cambian. Por ejemplo, en un país de África se hacen trampas en los exámenes, por lo que se tienen obstáculos para adquirir educación en el extranjero. Además, se corrompe el sistema educativo.

9. Un mejor nivel de enseñanza no garantiza un mejoramiento del nivel básico. El problema es que el mismo mensaje llega a personas en distintos lugares con distintos valores. La TV influye mucho en la formación de los niños, sobre todo en las zonas pobres; afecta sus valores y alerta todo lo negativo. Este problema es más importante que el de la acreditación de ingenieros.

10. En Asia los gobiernos valúan positivamente la educación. Pero la globalización puede tener consecuencias imprevisibles; hay oposición.

11. Se subraya la educación de base en el acceso a la escuela y en la democratización de la educación. Es igualmente importante atacar el problema de la deserción escolar y el de la falta de acceso.

Como se dijo, muchas de estas observaciones quedaron sin respuesta durante el seminario. El tema sigue en discusión en muchas esferas y sobre todo en la UNESCO. En 1990 se llevó a cabo en Jomtien, Tailandia, una estrategia sólidamente concebida para el desarrollo de la educación, concentrada espe-

cialmente en la educación básica por las razones ya apuntadas. En 1996, la misma organización dio a conocer un nuevo informe sobre el futuro de la educación, redactado por una comisión internacional, presidida por Jacques Delors. En este informe, *La educación encierra un tesoro*, se reafirma el valor de la educación como factor fundamental del desarrollo de la persona y de la sociedad, así como instrumento indispensable para alcanzar los ideales de paz, libertad y justicia social.<sup>7</sup> Se reconoce la gran diversidad de situaciones que prevalecen. Sin embargo, la Comisión encuadró sus ideas en el contexto de la globalización, y distinguió temas y orientaciones que pueden tener aplicación nacional y mundial. Sostiene que la educación del futuro tendrá que enmarcarse en las tendencias de formación de una economía mundial o global, pero que al mismo tiempo tendrá que hacer posible el desarrollo de los talentos personales y locales y del potencial creativo. Se pretende originar una amplia renovación del pensamiento sobre la educación en todos sus aspectos y en todos los niveles, así como impulsar la colaboración internacional en la materia.

En una conferencia sobre Reconstrucción Educativa y Desafíos de Transformación para el siglo XXI, llevada a cabo en Bristol, en enero de 1998, el doctor Jacques Hallak, director del IIEP y alto funcionario de la UNESCO, insiste en las convergencias de los problemas a que se enfrenta hoy la educación, los objetivos de ésta y las políticas necesarias propuestas para lograrlos.<sup>8</sup> Si bien la globalización no debe verse como el fenómeno único o principal que afecta a la educación, dicho proceso debe considerarse como uno que hoy influye poderosamente en la reforma y la reconstrucción de la educación. El doctor Hallak destaca la dimensión económica y financiera de la globalización, que se extiende en todo el planeta; la dimensión científica y tecnológica, que facilita los intercambios de ideas, de conocimientos y de técnicas, con fuerte tendencia a crear uniformidad y a basarse en el empleo de la lengua inglesa, pero con algunos aspectos restrictivos, y la interdependencia de las dimensiones de la globalización, que origina un proceso de alcance mundial que deberá evolucionar constantemente, incluso en los aspectos de organización social. En conclusión, la globalización tiende a reducir la autonomía de los gobiernos nacionales a cambio de aumentar la capacidad de la sociedad civil.

También hace notar los efectos de la normalización de culturas, al lado de nuevas formas de diversificación que tienden a proteger a las minorías y a las

<sup>7</sup> Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo Veintiuno, *La educación encierra un tesoro*, Madrid, Santillana/UNESCO, 1996 (Colección La Educación en Marcha).

<sup>8</sup> Jacques Hallak, *Education and Globalization*, París, UNESCO, IIEP Contributions, núm. 26, 1988. Véase también "Educación y globalización", en *Carta informativa del IIEP*, vol. XVI, núm. 2, abril-junio de 1998, pp. 1 y 6.

identidades locales, que pudieran generar, en algunos casos, resistencias y aislamientos. Subraya el resultado negativo de la exclusión que afecta a muchos segmentos de las sociedades. Esto a veces no se percibe en las instituciones educativas que están alejadas de otros aspectos de la sociedad y que, en consecuencia, normalmente son renuentes al cambio. Por otro lado, la globalización sólo afecta a aquellas partes de los sistemas educativos que están expuestas a ella, pero que aumentan su influencia en la política educativa.

Como quiera que sea, según Hallak, es preciso reconocer las desigualdades, las exclusiones, los elementos que no se avienen a un tratamiento “economicista”. Deberán persistir los objetivos básicos de la educación, pero a la vez la escuela deberá aumentar la capacidad del educando para adquirir conocimientos y mantenerse al día, además de ayudar a crear solidaridad comunitaria, es decir, debe contribuir a la equidad social, que es hoy parte del concepto de desarrollo sustentable. El sistema educativo deberá asociarse con otras instituciones sociales para poder cumplir sus propios objetivos. En particular, el alcanzar la educación básica para todos requerirá modificar otras etapas más adelantadas de la educación y su interrelación con la básica. Es decir, la política educativa tendrá que ser integral, debido a las limitaciones que enfrenta cada etapa y de la creación de mecanismos de educación de por vida o permanente, aun fuera de las aulas. La educación secundaria y media tendrán que reformarse y desempeñar una tarea totalmente nueva. Todo ello deberá ir acompañado de una transformación en la formación de maestros, con nuevas tareas y mayores responsabilidades. Existen unos 60 millones de maestros en el mundo, pero ¿cómo mejorar y adaptar su aptitud para la enseñanza? Una parte de la respuesta está en dar mayor autonomía al maestro y asegurarle a la vez el acceso a las nuevas tecnologías de la enseñanza.

El autor del ensayo citado se refiere también, en el marco de la globalización, a la necesidad de crear mecanismos de reconocimiento de credenciales y títulos. Esto requerirá cooperación del Estado y del sector empresarial que, a la postre, dará empleo a los egresados del sistema educativo. Esa certificación supondrá la aceptación de determinadas normas de calificación. En el fondo, todos los actores sociales tendrán que cooperar en la solución de los problemas educativos. En este proceso, las organizaciones no gubernamentales están llamadas a desempeñar un papel más importante.

El doctor Hallak termina por decir que ha planteado más preguntas que respuestas y hace notar la falta de suficientes estudios e investigaciones. Aun así se muestra optimista: “es la educación —afirma— la que dará la respuesta a los problemas que plantea la globalización”, para lo cual, obviamente, se necesitarán más recursos. Agregó: “sobre todo en los países en vía de desarrollo”.

Por último, visto el caso de México en este contexto, cabe mencionar que la visión mexicana de la educación está todavía a años luz de lo que se necesita como reforma educativa para el México del futuro. En su importante libro sobre la problemática y la reforma del sistema educativo mexicano, Carlos Ornelas reconoce la nueva dimensión que ofreció la apertura económica iniciada en 1986 (cap. III), y más adelante hace alusión a los nuevos desafíos que llegaron a partir de 1994 con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.<sup>9</sup> El autor se pregunta "...si el Estado y la sociedad están preparados para tener éxito en el nuevo marco de la economía global".<sup>10</sup> Citando a Guillermo Trejo, hace ver que el sistema educativo mexicano "...no prepara a los estudiantes y futuros trabajadores para la competencia y la innovación", lo que constituye el "freno más contundente para tener éxito en el mediano plazo y [para] que la integración comercial sea para beneficio de México y un mayor número de mexicanos".<sup>11</sup> Destacando los requisitos de una nueva tendencia en la educación, que se tratan en forma abundante en el libro, Ornelas señala el peligro de que México sea solamente proveedor de "...una masa de trabajadores de escasa calificación y una elite de administradores y tecnócratas al servicio de intereses transnacionales".<sup>12</sup>

De 1994 a 1998, la globalización ha dado grandes pasos y México se ha expuesto en mayor grado a sus efectos. Por ejemplo, como competidor en el mercado norteamericano de la mano de obra de países de la cuenca de Asia Pacífico, así como país de absorción de grandes inversiones de las transnacionales, en asociación en muchos casos con capital nacional, para vender en los mercados mundiales. Sin embargo, los avances en la preparación del sistema educativo ante estos nuevos desafíos están aún por verse, incluso por plantearse. El tema se retoma en un capítulo redactado por un grupo de trabajo coordinado por el mismo Carlos Ornelas, en un estudio sobre México en la globalización.<sup>13</sup> El capítulo, que tiene el mérito de considerar el sistema educativo en su conjunto y en sus partes, no pasa, sin embargo, de hacer un diagnóstico útil, sin entrar en orientaciones que tengan específicamente en cuenta los impactos de la globalización.

<sup>9</sup> Carlos Ornelas, *El sistema educativo mexicano: la transición de fin de siglo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 327.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 327.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 329.

<sup>13</sup> Víctor L. Urquidí (coord.), *México en la globalización: requisitos y condiciones de un desarrollo sustentable y equitativo. Informe de la Sección Mexicana del Club de Roma*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, 1997; segunda parte, "México y el desarrollo sustentable con equidad", en *El ámbito de la educación*, cap. VI, pp. 174-198.

En consecuencia, a falta de otros estudios, puede concluirse provisionalmente que el tema “educación y globalización” sigue enteramente vigente, y que se necesita ampliar la discusión, en tanto que el sistema mexicano está ya desfasado de las nuevas realidades y sus proyecciones globales.

#### POSTSCRIPTUM

En numerosos escritos sobre temas educativos —y espero que en éste, incluido en la presente recopilación— se reconocerá la influencia de personas que han investigado a fondo los temas de educación, en especial de Pablo Latapí. Mi formación como economista, por fortuna desde el principio con interés en las demás ciencias sociales, me llevó muy pronto a considerar el papel de la educación en el desarrollo. Tal vez influyó que yo hubiera recibido parte de mi educación básica y media en México, en América Central y del Sur, así como en España y, finalmente, la universitaria en Inglaterra. Mi regreso a México a las filas del trabajo en 1941 incluyó impartir la clase de Comercio Internacional en el cuarto año en la Escuela Nacional de Economía de la UNAM, a alumnos que curiosamente sin excepción me llevaban uno o dos años de edad. Fue una buena primera experiencia, pero a los pocos años los estudiantes objetaban el rigor académico que yo defendía, sobre todo en cuanto a exámenes y calificaciones, por lo que decidí abandonar la cátedra ante un ambiente en que lo que se hacía valer era lo contrario de lo que yo profesaba como académico.

Por fortuna, se había iniciado en El Colegio de México en 1943 un proyecto distinto, bajo la dirección de José Medina Echavarría, gran sociólogo de la emigración española, y la participación de varios profesores connotados de la época. Pude participar un tanto marginalmente en él, lo que me enseñó que en México había otras posibilidades. Desde entonces, me fui convenciendo de la necesidad de una reforma básica de la educación.

En los años sesenta conocí a Pablo Latapí, así como a eminentes educadores de otros países, algunos relacionados con la UNESCO. Con Pablo Latapí, quien me invitó a ser miembro del consejo del Centro de Estudios Educativos fundado por él, aprendí de México y sus problemas y dilemas educativos, de la necesidad de la investigación educativa, del valor ético de la educación, de las ventajas sociales de la dedicación exclusiva a la labor académica y de la importancia de observar la problemática latinoamericana y de otros países. Cuando me llamaron para realizar actividades en la dirección de El Colegio de México, ya sabía yo qué camino seguir para ayudar a asegurar una trayectoria de excelencia en esa institución. A Pablo Latapí, por sus propias enseñanzas en incon-

tables reuniones, discusiones y escritos, así como por su defensa de la equidad social, le debo en gran parte cualquier acierto que pudiera tener este ensayo-conferencia que resume y amplía también algunas de mis ideas adquiridas en los años en que fui miembro del Consejo de Administración del IIEP (UNESCO). De hecho, esta plática la impartí el último día de mi presencia allí. Recientemente, en compañía de Carlos Ornelas, Pablo Latapí y otros colegas, participé como colaborador para hacer un repaso de la situación que guarda la educación en México, en un intento de prospectiva a largo plazo en el marco de la globalización.

*Nota bene:* este escrito se basa principalmente en una conferencia del autor, inédita, impartida en inglés en un seminario del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, París, noviembre de 1994. Se han tenido en cuenta acontecimientos y bibliografía posteriores hasta junio de 1998, sin modificar la esencia de lo dicho en aquella ocasión. Se resumen también ciertas observaciones recibidas en el seminario.

*México, D.F., y Tepoztlán, Morelos  
Agosto de 1998*



# INFORMACIÓN PARA EL DESARROLLO\*

## INTRODUCCIÓN

La humanidad en su evolución ha experimentado un sinnúmero de cambios y una gran variedad de ellos (culturales, técnicos, sociales, etc.); algunos, sin embargo, han sido de tal envergadura y trascendencia que han significado verdaderas revoluciones dentro de la historia humana. Para la problemática contemporánea del desarrollo, que es la problemática de la humanidad en su empeño material y de bienestar social, resultan de especial relevancia y trascendencia tres grandes cambios revolucionarios ya que destacan claramente los avances de la humanidad en su mejoramiento material y social. Estos tres cambios revolucionarios se conocen como la revolución agrícola, la revolución industrial y la revolución social de nuestro tiempo.

### *La revolución agrícola*

La primera de estas revoluciones históricas fue la revolución agrícola, consistente en el descubrimiento de la agricultura y en la domesticación de los animales. Hasta ese momento el hombre vivió como animal de presa; la caza, la pesca, la recolección de frutos silvestres e incluso la muerte de sus semejantes fueron los únicos medios que los hombres y las sociedades tenían para procurarse los elementos necesarios para subsistir. La revolución agrícola significó un cambio cualitativo por su gran contribución a la producción de alimentos, y permitió, por ello, formas de organización económica y social más evolucionadas y “desarrolladas”: las sociedades agrarias. Una vez que la revolución agrícola se extendió por el mundo, convirtiendo a los hombres de cazadores y recolectores de frutos en granjeros y pastores, las sociedades que permanecían en el estado de “cazadoras” se convirtieron en mar-

\* Nota: ponencia presentada en el Trigesimooctavo Congreso Mundial de la Federación Internacional de Documentación. Algunos de los subtítulos son de la Redacción. *Comercio Exterior*, vol. 26, 1976, pp. 1164-1169. (Coautores: Francisco Alba y Víctor L. Urquidi).

ginales o “subdesarrolladas”; en términos físicos, en cuanto relegadas a partes remotas y aisladas, y en términos de dominio de recursos y de influencia.

### *La revolución industrial*

La revolución agrícola tenía ya tiempo de ser patrimonio de casi toda la humanidad cuando en el transcurso del siglo XVIII apareció otra gran revolución: la industrial. Nuevamente se produjo un cambio profundo en toda la estructura económica y social de las sociedades que pasaban, de sociedades agrarias, a ser sociedades industriales. Como la anterior, esta nueva revolución creó un profundo rompimiento con el pasado, aunque cada revolución tuvo desde luego sus raíces en él. La transformación fue radical: los hombres, de granjeros y pastores, se convirtieron en operarios de máquinas movidas por energía inanimada. Este último cambio revolucionario ha tenido lugar en el mundo en los últimos 200 años, o poco más, convirtiéndose en un fenómeno que marca el desenvolvimiento presente de la humanidad como un todo y el de las diversas sociedades que la componen, ya que como producto de esta revolución industrial las sociedades todas han sido puestas en contacto o en conflicto.

Interesa destacar estas dos máximas revoluciones no porque la humanidad no haya experimentado muchas más, también de gran importancia y trascendencia, sino porque ellas nos permiten situar la problemática del *desarrollo* —uno de los dos conceptos del tema que nos ocupa— dentro del enfoque que domina la preocupación contemporánea del desarrollo: el del esfuerzo humano por construirse una base material de existencia y una mejor calidad de vida. Otra de las razones de esta mirada a la historia es que ello nos permite explicitar la perspectiva que se tiene sobre la *información*, el otro término del tema. Esta perspectiva se expresa diciendo que la información, como la historia, carece de sentido y propósito si no se organiza alrededor de algún hilo conductor, en este caso el del esfuerzo humano por mejorar su existencia material y su bienestar social; de lo contrario dejan de ser lo que son, información o historia, para convertirse en mera yuxtaposición de datos.

Considerar la evolución de la sociedad humana como empeño por encontrar formas conducentes a una mejor satisfacción de sus necesidades y de la calidad de la vida significa adentrarse en el conocimiento de nuevos procesos de producción y de las relaciones sociales que propician su desarrollo y que se establecen alrededor de éstos, así como de nuevas formas de asegurar a la población un mínimo de bienestar cualitativo. La revolución agrícola consistió en el proceso mismo por el cual la sociedad aumentó su control sobre la cantidad dispo-

nible de plantas y animales, lo que incrementó las posibilidades de acceso a una mayor y más segura oferta de alimentos. La revolución industrial, a su vez, consistió en el proceso mismo por el cual la sociedad, a través de la ciencia y de la tecnología, adquiere y aumenta su control sobre su entorno físico, con lo que se amplía tremendamente no ya tan sólo la capacidad de obtener bienes y servicios directos sino la capacidad de fabricar herramientas para la producción de los mismos, poniendo en movimiento un proceso de acumulación y de disponibilidad de excedentes como nunca antes se había experimentado. En ambos casos, se incrementan las posibilidades de sustentar mayores poblaciones y a más elevados niveles de existencia.

Cualesquiera que sean las ideas que se tengan al respecto, un hecho innegable es que el desarrollo de las sociedades en la época actual se da en una era de cambio científico y tecnológico, es decir, y como premisa, el desarrollo contemporáneo está marcado por la revolución industrial.

### *La revolución social*

La revolución social de los últimos 70 años (cuya delimitación e inicios en el tiempo son difíciles de determinar) suele visualizarse con frecuencia como la revolución de las expectativas en múltiples ámbitos de la vida humana: protección del bienestar familiar, garantía de la salud, elevación de los niveles educativos y de capacitación; en pocas palabras: garantía de satisfacción de las necesidades elementales de la existencia y mejoramiento de la calidad de la vida. Existe o se está creando, mundialmente, una conciencia de una justicia distributiva social.

Esta revolución corre por dos niveles: por una parte, en el plano interno de cada sociedad existe la exigencia de un desarrollo que comprenda a toda la estructura social en términos de oportunidades de participar, sea en las actividades que lo hacen posible, sea en los frutos del mismo; por otra parte, en el plano internacional cada sociedad quiere ser no únicamente parte de un sistema transnacional de producción de bienes y servicios sino también beneficiaria para el propio provecho económico y social de las ventajas del sistema.

Esta revolución tiene también sus raíces en la evolución histórica. De los cambios tecnológicos y estructurales surgidos de la revolución industrial se han derivado consecuencias que se ramifican más allá de lo previsto o anticipado, en el campo de lo social y en el del medio ambiente. Algunas de estas consecuencias son los abismales desequilibrios y las desigualdades, de todo orden, que la capacidad tecnológica de transformación ha hecho posibles. Sin embar-

go, estas mismas posibilidades tecnológicas han propiciado, a su vez, el surgimiento de esta conciencia social al hacer del mundo una unidad dentro de la cual rincones contiguos antes apartados son puestos en contacto.

#### LA INFORMACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL USUARIO

Algunas observaciones adicionales son necesarias a fin de tener presente la óptica bajo la que se hacen las reflexiones que siguen. De los dos términos que han de relacionarse, la postura adoptada parte del desarrollo y no de la información; en otras palabras, el que aquí se expresa es el punto de vista del usuario que requiere información para el desempeño de sus actividades (enseñanza, planeación, producción, gobierno, investigación, etc.) en los sectores más diversos de la vida de un país. En propiedad, debería hablarse de los diversos puntos de vista de los usuarios, más que del punto de vista del usuario, ya que no se puede suponer que los requerimientos de algunos de los usuarios correspondan necesariamente a los de los restantes. Ello nos lleva a hacer una observación sobre el punto de vista de qué usuarios se quiere reflejar en forma especial. El usuario que aquí se contempla es aquel que se encuentra envuelto en forma directa con la problemática del desarrollo de la sociedad como tal, a cierto nivel agregado, ya sea que la actividad concreta de este usuario sea la planeación del mismo, la investigación sobre él o la formulación de políticas para alcanzarlo. Tres puntos se quieren precisar respecto a este punto de vista del usuario: primero, el marco que se presenta es muy general (temas concretos serán objeto de discusión particular: educación, investigación, tecnología, sectores productivos) y no podría ser de otra manera si se quiere ofrecer un marco en el que tengan cabida y lugar aspectos particulares más específicos y concretos; segundo, el punto de vista presentado es el punto de vista del usuario que vive en un país en vía de desarrollo, por lo que la problemática del desarrollo que le concierne y toca de cerca es la del desarrollo de las sociedades subdesarrolladas y dependientes. Por último, el punto de vista expuesto contempla sobre todo un tipo de información, la cuantitativa, que puede ser estadística regular o datos numéricos no sistemáticos y aun indicadores. Esta información es la que parece de mayor utilidad para este tipo de usuarios y para el tratamiento de la problemática que les ocupa. Ello permite, además, delimitar adecuadamente el tema de esta exposición.

Ni el enfoque bajo el que se contempla el desarrollo ni el punto de vista adoptado sobre la información para el desarrollo pretenden ser excluyentes o exhaustivos. En efecto, la voluntad de desarrollarse, y ello en una forma y dirección determinadas, es una decisión política y social propia de cada sociedad,

decisión que puede ser más o menos informada y sobre cuyo contenido no es fácil encontrar acuerdo, dados los conflictos de proyectos y de intereses internos y externos a cada sociedad. De estas dificultades internas y externas al desarrollo no se va a tratar; tampoco de los diversos agentes que intervienen en el proceso, ni del lastre histórico de depredación y dependencia, interna y externa, al que han estado sujetas, en general, las sociedades subdesarrolladas.

La unión de los términos información y desarrollo sugiere la adopción de una orientación específica en la forma de ver el fenómeno del desarrollo: esta orientación viene dada al visualizar el desarrollo como un proceso, en cuanto que si bien para la toma de la decisión de desarrollarse la información es un desiderátum, para lograr o realizar el desarrollo, cualquiera que sea la estrategia decidida, la información es una necesidad a fin de poner adecuadamente en contacto población y recursos (de todo tipo) para alcanzar las metas del proceso. Desde el punto de vista del usuario, los requerimientos de información surgirán del hecho de contemplar la situación de subdesarrollo y del intento de cambiarla, es decir, estos requerimientos surgirán del lado de la teoría y del de la praxis como un intento de unir el estudio y entendimiento de los fenómenos con la tarea de cambiar, orientar y dirigir su acontecer.

Frente a esta orientación y a estos requerimientos, el papel de la información consiste, por una parte, en contribuir a un mejor entendimiento de la realidad económica y social y, por otra, en convertirse en medio o instrumento del cambio de la sociedad. ¿Cuál es la información que puede cumplir esta función? En lo que sigue se intenta dar una respuesta a esta pregunta.

#### INFORMACIÓN PARA EL CONOCIMIENTO Y EL CAMBIO

El desarrollo de las sociedades nacionales consiste, como uno de sus componentes esenciales, en un proceso de incremento del producto e ingreso nacionales y de transformación de la estructura social y económica. En nuestra era científica y tecnológica este proceso es determinado, en buena medida, en cuanto fundamento del mismo, por el proceso de industrialización, entendiéndose por ello no una mera construcción de plantas industriales sino el fenómeno de materialización y dominio de la ciencia y de la tecnología para que sirvan de sustento a una base productiva que permita satisfacer las necesidades de la sociedad, otro de los elementos esenciales del proceso. En otras palabras, el desarrollo se concibe como un proceso autosostenido de generación del producto social que debe ir acompañado de una distribución equitativa-igualitaria de los bienes y servicios producidos a fin de que las necesidades sociales sean satisfechas.

De lo anterior, y sin perder de vista que se trata de buscar la conexión entre los dos términos puestos a discusión (información *para* el desarrollo), con la finalidad de desprender elementos que sirvan de guía sobre el tipo de información necesaria para describir las condiciones sociales y económicas (estado de subdesarrollo) y para diagnosticar y realizar la tarea del cambio de estas condiciones económicas y sociales (proceso de desarrollo), se distinguen como integrantes del proceso de desarrollo los siguientes tres elementos o factores: 1] la base productiva, creadora de bienes y servicios; 2] la población, agente y fin del proceso, y 3] los objetivos fijados por cada sociedad respecto a las situaciones que han de alcanzarse en las condiciones económicas y sociales. Información para el desarrollo significa información respecto a cada uno de estos elementos.

### *Información sobre la base productiva*

Las necesidades de información para la creación y el crecimiento de una base productiva provienen de dos distintos aspectos bajo los que puede considerarse el proceso de generación del producto de una sociedad: por una parte, la base material del proceso de desarrollo la constituye la producción de bienes y servicios en lo que concierne a las relaciones entre el hombre y su ambiente. Ahora bien, es a través de la ciencia y de la tecnología como la sociedad establece estas relaciones que pueden denominarse “físicas” o “materiales”. La consecución del desarrollo, en lo que respecta a la creación y el fortalecimiento de una base productiva, requiere el conocimiento de los medios por medio de los cuales se constituye esta base productiva. Información para el desarrollo es información sobre ciencia y tecnología como apoyo a los sectores productivos y a la innovación tecnológica.

Por otra parte, la consideración de la base productiva no se agota en el conocimiento de los medios por los cuales se producen bienes y servicios, relaciones de ciencia y tecnología, sino que está constituida también por el conjunto de estados y relaciones económicas que constituyen el sistema o la estructura económica de la sociedad. De ahí que información para el desarrollo es información sobre el estado de la economía y sobre el comportamiento del sistema económico, es decir, sobre la estructura y dinámica de la producción, el consumo y el intercambio, nacional e internacional. La contabilidad económica nacional y los indicadores económicos son respuestas de los requerimientos de información en esta área. La experiencia para la elaboración de esta información es muy amplia. Sin embargo, dado que el marco de referencia para la recolección de esta información han sido las sociedades de economía avanzada, la información para el desarrollo de las sociedades que no cuentan con tales estruc-

turas económicas tal vez debe concentrarse en desarrollar indicadores económicos en aquellos aspectos específicos relacionados más de cerca con las estrategias particulares para obtener una propia base productiva: creación de una industria pesada, o de una industria de bienes de consumo, o por medio de un proceso de integración regional de la base productiva, etcétera.

Por otra parte, dado que el problema del desarrollo es en su base de sustentación un problema de generación insuficiente de producto social, la atención debe entonces también dirigirse hacia aquellos elementos que se consideran factores principales o determinantes inmediatos en la cadena de causación explicativa de la generación del producto en una sociedad. Entre los elementos de la estructura económica que requieren información en forma prioritaria pueden citarse los relacionados con la fuerza de trabajo: los ocupados, su número y su composición, las entradas a y salidas de la actividad económica, la intensidad del trabajo (el subempleo, los trabajos estables o aleatorios) y su calificación; los elementos relacionados con la acumulación de capital, con los tipos de tierra y capital; los relacionados con la situación de la ciencia y la tecnología, etcétera.

Otra área sobre la que se requiere información es la relacionada con los estadios y relaciones económicas de los diversos modos de organización productiva que suelen coexistir dentro de una misma sociedad, con estructuras económicas avanzadas o modernas y con estructuras económicas tradicionales propias. Asimismo, información sobre sus interrelaciones (agricultura de subsistencia, capitalista, ejidal colectiva; empresas modernas, empresas pequeñas y familiares).

No se insiste demasiado en el tipo de información económica para el desarrollo porque habiendo sido éste considerado durante mucho tiempo como una cuestión de mero desarrollo económico, en casi todos los países se ha trabajado seriamente en la obtención de información sobre producto e ingreso nacionales, cuentas nacionales o diversos cuadros de insumo-producto, sobre balanza de pagos y cuentas afines, sobre aspectos monetarios y financieros, etc. Tal vez la atención en este campo debería dirigirse hacia el mejoramiento de la información existente, hacia la generación de información sobre aspectos relacionados con la generación del producto social y con los diversos modos de organización productiva y hacia la creación de indicadores económicos que funcionen como monitores de las estrategias adoptadas para el crecimiento económico.

### *Información sobre la población*

A partir del enfoque que se le ha dado al proceso de desarrollo como esfuerzo productivo para la satisfacción de necesidades, la consideración de la población puede

hacerse desde dos perspectivas diferentes, al menos analíticamente: la población como agente productor —como fuerza de trabajo y como capital humano— y la población como agente consumidor de los productos del desarrollo para su sobrevivencia y satisfacción. La consideración explícita de la población como elemento esencial del desarrollo se basa en el reconocimiento del capital humano como factor importante para la dinámica del proceso, incluso del proceso más restringido de crecimiento o desarrollo económico, y de la existencia de una mayor conciencia social respecto a la distribución (consumo) de los beneficios del proceso.

La consideración de la población desde esta doble perspectiva requiere información ya no sólo sobre su número, composición y dinámica sino también, en cuanto capital humano, sobre sus características en aspectos relacionados con la educación, el nivel de calificación, la salud, la vivienda y el empleo, y, en cuanto agente de consumo, información sobre sus características en aspectos relacionados con el consumo de los beneficios del desarrollo —nuevamente la alimentación y la salud, la educación y las condiciones de vivienda—, con la distribución del ingreso, de la riqueza y, en general, de los productos todos del desarrollo.

Características estructurales de gran parte de los países en subdesarrollo hacen que la anterior distinción analítica de la población carezca de sentido dado que no han sido cubiertos para muy importantes segmentos de la población los requerimientos básicos o elementales de satisfacción en muchos de los aspectos mencionados; satisfacción que se considera uno de los objetivos prioritarios en el proceso de desarrollo de estas sociedades. Por esta razón, los requerimientos de información sobre estos temas se tratan en el apartado sobre “objetivos del desarrollo”. La atención, en este inciso, se dirige a los requerimientos de información sobre la población considerada bajo lo que suele denominarse aspectos demográficos de la población.

La información en esta área se sitúa dentro de los tópicos o rubros relativos al tamaño, composición o estructura y dinámica de la población. Los requerimientos básicos de información al respecto se refieren: a] a su número; b] a su composición por edad y sexo, y a su distribución espacial, y c] a su ritmo de crecimiento, total y por regiones, y a sus componentes en términos de fecundidad, mortalidad y migraciones (interna en cuanto altera su distribución espacial y externa en cuanto altera también su tamaño).

A la información anterior debe añadirse la referente al número y composición de familias y hogares en cuanto unidades de consumo y también de producción dentro de algunos de los modos de organización social y productiva existentes en muchas de las sociedades en subdesarrollo.

Sin embargo, en el momento en que la población se considera también materia de política social y se formulan objetivos demográficos, los requeri-

mientos de información se incrementan al surgir un nuevo tipo de demanda: la información debe posibilitar la construcción de indicadores poblacionales (cuyo concepto y función son semejantes al de los indicadores económicos). En realidad, las tasas de crecimiento, positivo o negativo, de la población total y las de los componentes del crecimiento serían los primeros indicadores poblacionales que habrían de considerarse. Sin embargo, dependiendo de los objetivos poblacionales que determinen las sociedades, surgirán requerimientos de indicadores poblacionales específicos: sea sobre movimientos internos de población o sobre movimientos de inmigración o emigración; sea sobre el ritmo de crecimiento de la población, caso en el cual tal vez se requiera mayor información sobre número, composición, características y dinámica del proceso de formación de uniones y familias, y sobre aspectos relacionados con la fecundidad a fin de estar en aptitud de confeccionar los indicadores adecuados.

### *Información sobre los objetivos*

Se considera necesario introducir este tercer elemento del desarrollo, los objetivos (término dentro del que también quieren incluirse los de “proyecto, modelo o estrategia”), porque ello permite acentuar el carácter de tarea o proceso como algo inherente al concepto de desarrollo tal y como la problemática del mismo se presenta históricamente a las sociedades subdesarrolladas: no ya como desenvolvimiento espontáneo sino como desenvolvimiento anhelado o requerido, es decir, como desenvolvimiento que surge de una decisión político-social. Por otra parte, en cuanto al aspecto pragmático, introducir los objetivos del desarrollo como elemento integrante del mismo obliga a traducir en planes concretos las declaraciones de desarrollo y a hacer explícitos valores y concepciones del mundo.

Una vez que el concepto pleno de desarrollo deje de ser equivalente al de desarrollo o crecimiento económico —cuánto más de bienes y servicios— y que la población se considere elemento clave del proceso de desarrollo, la orientación del proceso no viene ya dada únicamente por los objetivos económicos que han de alcanzarse sino también por las finalidades sociales. La existencia y exigencia de objetivos económicos sigue vigente; sólo que ahora en coexistencia, acuerdo o conflicto con los objetivos sociales. En realidad, un objetivo social siempre está presente en la formulación del proceso de desarrollo sólo que, en general, en forma abstracta: como mejoramiento de los niveles y la “calidad de la vida” de la población.

En las sociedades desarrolladas la explicitación de objetivos sociales ha sido hecha generalmente en conexión con lo que suele conocerse como calidad de la

vida, que engloba áreas como las relacionadas con las condiciones ambientales y la contaminación, los recursos recreativos, el estado de salud y otras condiciones “objetivas” y también “subjetivas”. Incluso se han puesto en tela de juicio algunos de los objetivos económicos, como el mismo del crecimiento. En cambio, en las sociedades en vía de desarrollo, los objetivos sociales, diversamente formulados, como se verá más adelante, en ningún momento pueden suplantar a los económicos del crecimiento y de la diversificación, ya que sin la creación y consolidación de una base productiva tampoco es posible la realización de aquéllos. En esta parte final, la atención se centra en un examen general de los objetivos sociales y de sus requerimientos de información. Dado lo reciente de la discusión sobre las necesidades de información en relación con los objetivos sociales, los países en vía de desarrollo necesitan tener muy claro cuáles son sus propios objetivos a fin de demandar, internamente, la producción de aquella información que responda a las circunstancias sociales propias y a las prioridades que se tengan respecto a la población.

Los objetivos sociales del desarrollo surgen de la confluencia de dos tipos de consideraciones: por una parte, el conocimiento que se tiene, impreciso, fragmentario y casi impresionista, de la situación y circunstancias que guarda gran parte de la población en las sociedades en vía de desarrollo (pobreza, hambre y desnutrición, aislamiento y marginalidad, explotación, improductividad, etc., es decir, los problemas sociales básicos), y por otra, el reconocimiento de la población como “capital” y de la conciencia de que los beneficios de la producción corresponden equitativamente a toda la población. La unión de estos dos elementos define las principales áreas o aspectos sociales sobre los que estas sociedades suelen centrar sus esfuerzos de desarrollo. Dichas áreas son, en general: alimentación y salud, educación, empleo, vivienda y aspectos distributivos relacionados con el ingreso, la riqueza y el consumo.

Información sobre estos temas es información para el desarrollo en cuanto que los objetivos sociales de desarrollo de estas sociedades se estima que se orientan, a corto y mediano plazo y en forma prioritaria, por una línea de acción que persigue la satisfacción de las que suelen considerarse como necesidades básicas de la población. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la diversidad de objetivos y modelos de desarrollo demandará esfuerzos para elaborar la información requerida en cada caso.

La primera de las demandas suele ser de información en forma de mediciones que permitan la caracterización y descripción de la situación y los rasgos de la población bajo los aspectos considerados de interés social. Sin embargo, la consideración del desarrollo como tarea, o consecución de objetivos, significa tener bajo observación el proceso de desarrollo, ya que como tal, como proce-

so, ocasiona una permanente modificación de la situación inicial. Esta perspectiva implica requerimientos adicionales de información.

En primer lugar, a la información que permite describir estados y características en un momento dado debe agregarse información que capte los desplazamientos de los elementos que integran el sistema social de un estado a otro en el tiempo, es decir, información sobre movimientos o corrientes. En general, las estadísticas sociales contienen bastante información sobre estados o existencias y relativamente poca sobre movimientos o corrientes.

La importancia de la información sobre corrientes es probable que varíe grandemente dependiendo de la cuestión o problema que ha de tratarse y del acervo de conocimientos al respecto. Tal vez un punto que determina la necesidad de este tipo de información concierne a los cambios en la política o en los objetivos; en este caso se hace imperativa la información sobre corrientes o movimientos. (La educación es un caso especialmente pertinente en cuanto al tratamiento del sistema como compuesto por estados y corrientes y en cuanto a los continuos cambios de políticas y objetivos sobre el mismo).

En segundo lugar, la consideración del desarrollo como área o como objetivos que han de alcanzarse pide soluciones a los problemas. Las soluciones a las que aquí se alude son las relacionadas con la “base productiva” del objetivo respectivo. Un ejemplo puede ayudarnos a esclarecer lo que se intenta expresar como el aspecto productivo de la solución, y ello en cuanto ligado a la cuestión del tipo de información demandada. Sea el caso de que un cierto mínimo de alimentación haya sido considerado entre los objetivos del desarrollo. Se ha visto que, como punto inicial, se requiere información sobre el estado de cosas al respecto. La solución del problema, sin embargo, consiste en el cultivo, almacenamiento, transformación y distribución de alimentos, para lograr lo cual se requiere información sobre los dos aspectos bajo los que se consideró el proceso de generación del producto social: por una parte, sobre el que se denominó “base material”, o sea, información sobre la ciencia y la tecnología pertinentes (sobre las que existe literatura y un sistema internacional de información —AGRIS—<sup>1</sup> que la controla y difunde); por otra, sobre el que se denominó “base económica”, ya que tal vez sea necesario efectuar cambios en la organización y estructura productiva de la sociedad. El problema de la alimentación no es tan sólo un problema de producción agrícola, lo es también de una distribución adecuada de alimentos. Los requerimientos de información se extienden así a aspectos como los hábitos de consumo propios de cada sociedad o grupo social, la estructura del consumo y los cambios inducidos por la urbanización y

<sup>1</sup> Information System for the Agricultural Sciences and Technology.

la elevación de los niveles de ingreso, los precios y las políticas de precios, los mecanismos de comercialización y el crecimiento de la demanda de alimentos.

Desde luego, aquí no termina todo, ni está todo incluido; también pueden ser necesarios cambios en otras esferas: en la política, en la social, etc., para lo cual se requiere también información (que tal vez se podrá encontrar a nivel internacional en un sistema como DEVSYS<sup>2</sup>). Este ejemplo permite mostrar que la solución de los problemas del desarrollo requiere información como estadística e información como descripción de documentos (bibliográfica y de otras clases), y como el contenido mismo de estos documentos, es decir, información sobre los conocimientos más variados. El ejemplo anterior, que no es más que aproximado y provisional, permite, a la vez, ilustrar un punto que parece ser de capital importancia: la consideración de objetivos en el desarrollo constituye un elemento de orden y selección respecto a la necesidad y al tipo de información para el desarrollo.

Finalmente, la consideración del desarrollo como proceso significa que él mismo ocasiona profundos y rápidos cambios en la sociedad como suelen ser los que ocurren en nuestra era científica y tecnológica. Algunos de estos cambios serán en la dirección deseada; otros, no necesariamente. En pocas palabras, las sociedades en vía de desarrollo son sometidas a fuertes presiones, del exterior y del interior, planeadas algunas, sufridas las más, que están transformando radicalmente su organización social. El proceso de desarrollo en estas sociedades consiste, en buena medida, en la orientación y el control de los cambios profundos y rápidos que son inherentes a la realización de sus objetivos y ello en un ambiente también cambiante y en rápido movimiento en todos los campos de la actividad humana.

En este contexto surge la demanda de contar con información que indique o permita evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos fijados y, en general del sistema social. Ésta sería la función de los indicadores sociales<sup>3</sup> que ya han sido elaborados o que deberían elaborarse para las situaciones y circunstancias concretas en que se encuentran las sociedades en vía de desarrollo (como es aproximadamente la función de los indicadores económicos). De acuerdo con lo que antes se dijo, las áreas que requerirían información lo suficientemente detallada y confiable como para captar los cambios que deberían estarse produciendo en su interior serían las relacionadas con la alimentación y la salud, la

<sup>2</sup> Information System for the Development Sciences.

<sup>3</sup> El concepto de indicador social atiende al aspecto de la función o uso de la información y no al aspecto de estadística como tal. Los indicadores sociales pueden ser series estadísticas o “construcciones” (constructs) obtenidas después de aplicar un cierto monto, mayor o menor de elaboración.

educación, el empleo, la vivienda, y ciertos aspectos distributivos de los beneficios del proceso mismo.

Si bien el acento dado hasta este momento a los indicadores sociales pareciera provenir de un enfoque operativo-normativo de los mismos (para fines de proyección, planeación y toma de decisiones), el sentido y la trascendencia de los mismos debe provenir de su relación con conceptos teóricos integrantes de un esquema del cambio social, ya que los indicadores sociales no sólo deben reflejar una situación o un cambio en el tiempo, sino que también deben ayudar a analizar las situaciones y los cambios que reflejan.

### CONCLUSIÓN

Desde la perspectiva bajo la que se ha conceptualizado el proceso de desarrollo aparece claramente que una de las dificultades que afrontan las actuales sociedades en desarrollo es el surgimiento en ellas de un conflicto de objetivos o intereses. En forma simplista puede visualizarse como un conflicto entre objetivos económicos y sociales. La solución de este conflicto no es tarea ni fácil ni sencilla.

Frente a esta tarea, el esfuerzo para obtener información, todo tipo de información, en aquellas áreas juzgadas como críticas y hacia las que se oriente la acción del desarrollo se considera de máxima importancia.



Este volumen de las  
*Obras escogidas* de Víctor L. Urquidí,  
titulado *Ensayos sobre población y sociedad*  
se terminó de imprimir en enero de 2010  
en los talleres de Master Copy, S.A. de C.V.,  
Av. Coyoacán 1450, Col. Del Valle, 03220 México, D.F.  
Portada de Irma Eugenia Alva Valencia.  
Tipografía y formación a cargo de  
Patricia Zepeda, en Redacta, S.A. de C.V.  
Cuidó la edición Oswaldo Barrera.

ISBN: 978-607-462-059-7



 EL COLEGIO  
DE MÉXICO