



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.48/L.2
28 de febrero de 1974

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

REUNION LATINOAMERICANA PREPARATORIA DE LA
CONFERENCIA MUNDIAL DE POBLACION

Auspiciada conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina, la Secretaría General de la Conferencia Mundial de Población, la División de Población de las Naciones Unidas y el Centro Latinoamericano de Demografía

San José de Costa Rica, 15 al 19 de abril de 1974

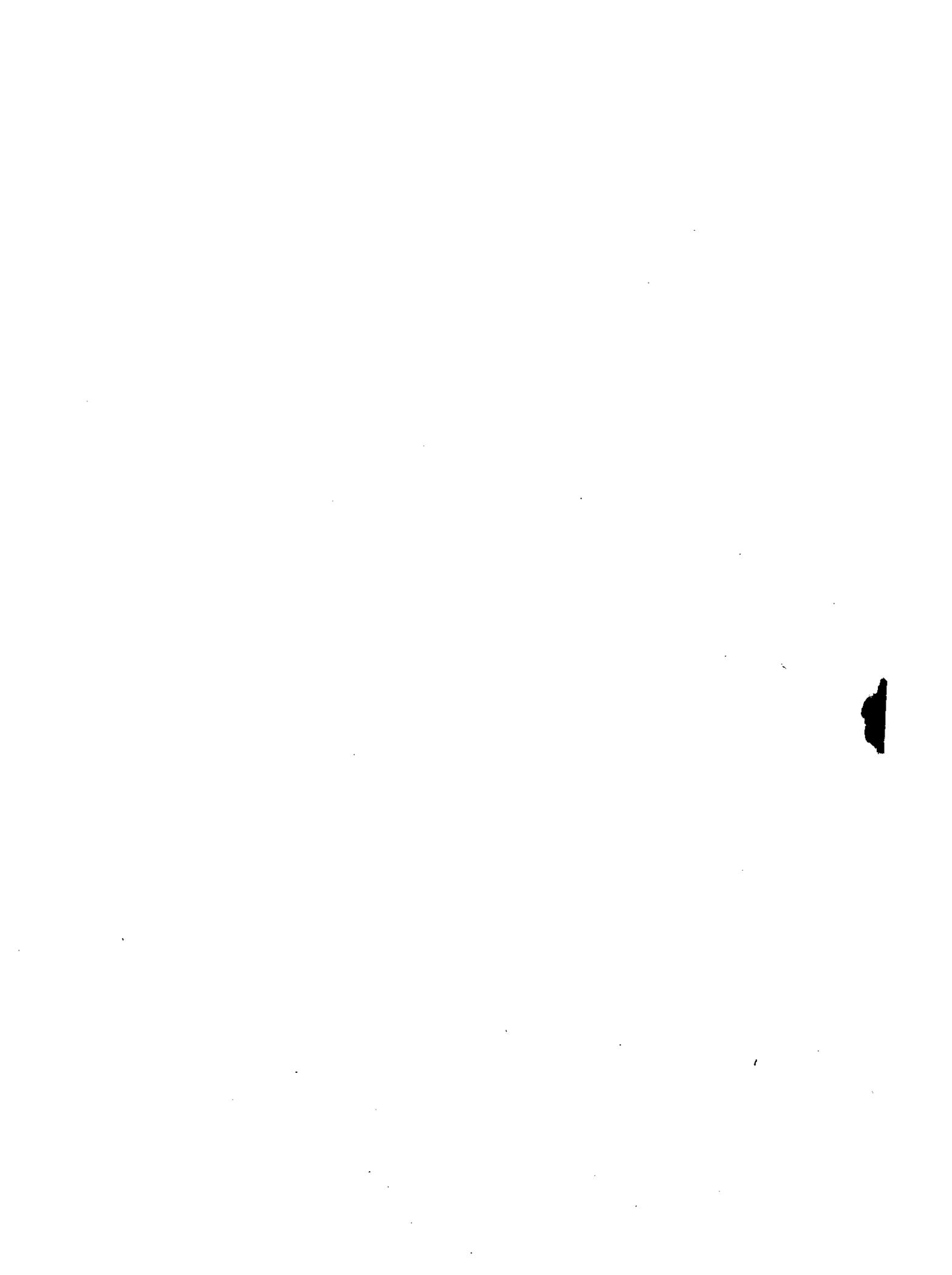
TENDENCIAS DEMOGRAFICAS, DESARROLLO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO
EN AMERICA LATINA: NOTAS INTRODUCTORIAS

74-2-0355



1974 - Año

Mundial de la Población



1. En los últimos años se ha venido creando conciencia cada vez más clara de que para encarar los problemas del desarrollo se requieren enfoques nuevos y unificados. No se trata ya de replantear la dicotomía entre desarrollo y crecimiento, pese a que ella no sólo, no ha perdido su sentido concreto, sino que lo ha acentuado. Ciertamente, se ha progresado en el terreno del análisis y de las políticas, pues ahora se entiende el desarrollo como un proceso cuantitativo de crecimiento económico y como un proceso cualitativo de cambio de las estructuras sociales. Es necesario entonces plantear en forma explícita la necesidad de coherencia entre el estilo de desarrollo, las formas de organización y funcionamiento de la sociedad y la posibilidad que ésta otorga a todos sus miembros para participar en la gestación de las decisiones y en los beneficios que el desarrollo genera.

2. De acuerdo con los diversos indicadores cuantitativos convencionales, como el producto interno bruto total y por habitante, la producción industrial, las exportaciones e importaciones u otros, la mayoría de los países latinoamericanos acusan crecimientos. Sin embargo, las características de sus procesos de crecimiento hacen a éstos poco aceptables en términos de desarrollo y valores humanos. Son ellas, entre otras, la escasa capacidad de los sistemas económicos para absorber productivamente todos sus recursos humanos potenciales; el fracaso ante situaciones de pobreza extrema que derivan tanto de esa limitada capacidad como de la desigualdad en la distribución del ingreso; la creciente orientación de la estructura productiva hacia la oferta de bienes de consumo refinados para los grupos de altos ingresos, y no hacia la producción en gran escala de bienes esenciales y de uso social; la falta de participación orgánica de la población en la

toma de decisiones, no sólo a nivel de las unidades locales como productores o consumidores, sino también en la definición democrática de los grandes objetivos nacionales.

3. En verdad, la falta de desarrollo en los términos ya definidos, se traduce no sólo en la escasa o nula participación de vastos sectores mayoritarios de la población, sino también en la falta de estímulos adecuados para incrementar la capacidad racional de estos sectores en la esfera de las decisiones personales y sociales, de manera de facilitar su movilización hacia formas de organización y conducta social que reflejen y articulen más adecuadamente sus necesidades e intereses. Por el contrario, los medios de información y de propaganda política los bombardean con mensajes a menudo alienantes e irracionales que perturban su nivel de realidad, sus prioridades personales y sus orientaciones generales, afectando así su capacidad para tomar decisiones autónomas y participar constructiva y creativamente en la vida social. La capacidad para organizarse y presionar para obtener mejores niveles de ingreso, la disposición para ordenar el consumo de acuerdo con sus posibilidades de compra y necesidades individuales, y la conducta personal en lo que se refiere a la procreación y la vida familiar suelen así modificarse profundamente por esas presiones psicológicas que restringen el logro de más altos y adecuados niveles de racionalidad, y el progreso hacia decisiones personales más responsables y mejor fundadas en los valores e intereses de los individuos y de la sociedad.

4. Un aspecto central de la mayor parte de las experiencias recientes de crecimiento en América Latina, es la creciente desigualdad interna en la distribución del ingreso. Este es el caso tanto en países que han experimentado un crecimiento económico muy rápido, modernización industrial e intensa urbanización, como en países de crecimiento lento o predominantemente rurales. Las causas de este fenómeno son variadas y complejas, por lo que no cabe esperar que la mención de algunos factores aislados pueda constituir una explicación satisfactoria. Un planteamiento más adecuado del problema de la concentración del ingreso debe partir

de una perspectiva más general que tome en consideración la forma en que se genera y difunde el ingreso en la colectividad, y también la estructura de dominación que contribuye a reproducirlo y preservarlo. Los patrones de distribución del ingreso no surgen arbitrariamente, sino que tienen raíces orgánicas en las tendencias históricas y la estructura social, es decir, en la formación de los tipos de producción y los niveles de productividad relativos, en las relaciones sociales de producción y las clases sociales, y en la distribución ecológica de la población, entre otros factores. No es ajena a este problema de la concentración del ingreso la heterogeneidad estructural de la economía y la sociedad producida por procesos intensos y parciales de modernización que han contribuido a crear profundas diferencias internas en lo que toca a la productividad, el poder de decisión y, por consiguiente, la riqueza y los ingresos personales.

5. Las relaciones entre las estructuras y tendencias de la población y distribución del ingreso son de una gran complejidad, ya que sus conexiones no son generalmente directas y en muchos casos no es fácil distinguir con claridad toda la cadena de mediaciones sociales que vinculan una y otra dimensión. Además, estas relaciones pueden plantearse en varios niveles, con grados de generalidad diversos que van desde el nivel macroestructural más amplio de las formaciones sociales globales y los estilos de desarrollo, hasta el nivel microsociedad más específico del individuo y la familia. No cabe aquí sino aludir rápidamente a unos pocos de los muchos problemas y relaciones entre ambos. En primer lugar - y comenzando por lo más general - cabe señalar que un tipo históricamente determinado de formación social entraña - aunque en grados diversos - una forma particular de distribución del ingreso y, además, una estructura y una dinámica poblacional que le son peculiares. Esto no significa negar que haya problemas comunes entre diversas formaciones sociales, ni tampoco la autonomía relativa que tienen ambas dimensiones. Lo que se acentúa aquí es la existencia de

/correspondencias y

correspondencias y determinaciones compartidas entre ellas que sólo, se explican en el nivel más abstracto de la sociedad en general, y nunca en el más concreto de sus contenidos internos.

6. ¿Cómo se distribuye el ingreso? ¿Entre qué grupos? ¿Cuáles son las funciones económicas y sociales de esos grupos? ¿De cuánto poder disponen para acumular y retener ingreso? La respuesta a esta interrogante contribuye a definir la naturaleza del orden social vigente. La pugna por el ingreso es elemento importante de la dinámica social y política, y algo semejante ocurre con la población. El tamaño absoluto y relativo de la población, su tendencia expansiva o regresiva, su distribución ecológica, el grado y la forma en que participa en la producción económica, la existencia de excedentes de población (o "ejércitos de reserva") y sus funciones en el mercado de trabajo, son algunos de los aspectos que contribuyen a configurar la sociedad, pero son también, y en gran parte, un resultado de ella y de sus relaciones de poder. A este nivel no es difícil advertir las relaciones entre estos aspectos y la distribución del ingreso; por ejemplo, las que derivan del mercado de trabajo (o de consumo) y su función de incorporar a la población en edad de trabajar a la fuerza de trabajo, por un lado, y de asignar ingresos (salarios), por otro. En ambos casos, las políticas del Estado tienen una influencia capital en la forma concreta que adoptan estas conexiones, en el marco de las relaciones de dominación prevalecientes.

7. Si descendemos en el nivel de generalidad, en el otro extremo aparecen los individuos y las familias como unidades sociales básicas, tanto en su carácter de perceptores de ingresos y de núcleos de consumo, como en el de agentes demográficos fundamentales, que en este terreno toman decisiones de heteronomía variable, según la clase social a que pertenecen y otros tipos de participación social. Esta es otra importante área de convergencia entre población e ingreso en que se puede considerar deseable la

/tendencia hacia

tendencia hacia comportamientos individuales y familiares más coherentes, y una mayor modernización de las actitudes. Algunos datos empíricos indican que los niveles de ingreso más altos y los patrones de consumo más racionales no son ajenos entre sí y tienden a coincidir con la planificación de la familia, puesto que ésta sigue estando encaminada al mejoramiento del ingreso y a su utilización más adecuada de acuerdo con las preferencias de consumo. Se puede suponer entonces que una política distributiva que tienda a igualar los ingresos y las condiciones de vida permitirá igualar también las pautas reproductivas, mediante un proceso de asimilación hacia abajo de las que ahora rigen en los grupos de ingresos medios y altos, que son los que tienen tasas más bajas de fecundidad y toman decisiones más racionales respecto al tamaño ideal de la familia.

8. El problema es evidentemente complejo y la escasa información empírica disponible no da apoyo a todas las conjeturas e hipótesis que es posible hacer respecto a las conexiones e influencias mutuas entre población e ingreso. Sin embargo, y a modo de síntesis introductoria, se puede afirmar que hay una cierta comunidad de raíces y de factores causales que gravitan simultáneamente sobre ambas dinámicas, la de población y la del ingreso, y que provienen tanto de la estructura social como de la conducta de las familias e individuos. Su correcta identificación en tanto unidades de una compleja trama de relaciones sociales constituye uno de los problemas más importantes para la investigación social en este campo, y también para la fundamentación de estrategias y políticas más adecuadas que las actuales.

9. La situación que crean las altas tasas de crecimiento de la población urbana es en extremo problemática. Por una parte, se genera una demanda de expansión de las oportunidades de empleo, que los sectores productivos modernos de las zonas urbanas no han estado en condiciones de ofrecer. En este sentido, en América Latina el proceso de urbanización muestra una característica

/diferente de

diferente de las registrada en otras experiencias históricas en lo que se refiere a la velocidad de las migraciones internas: En un período histórico muy breve, América Latina ha experimentado una redistribución espacial de la población que en otras situaciones y lugares se realizó durante un tiempo mucho más largo, y este proceso ha estado unido a una tasa de crecimiento demográfico sin precedentes.

10. El fenómeno descrito está siendo acompañado, además, por altas tasas de desempleo abierto en las ciudades, especialmente en las de tamaño intermedio - tasas que son superiores a las nacionales de la mayoría de los países - y por una "falsa terciarización" de la economía debida a que el crecimiento del empleo es más rápido en los sectores de servicios y comercio que en los sectores productivos básicos, con grave deterioro de la productividad y aumento del subempleo. Aquí radica una de las causas estructurales del fenómeno de la marginalidad urbana, que viene caracterizando en forma cada vez más intensa el estilo de desarrollo vigente en América Latina.

11. Con todo, a pesar de los bajos ingresos de las masas urbanas desocupadas o subempleadas, parece observarse alguna forma de cambio y mejoramiento en la distribución del ingreso a lo largo del proceso de urbanización. Esto es así porque la vida urbana da acceso a una serie de beneficios que no ofrecen los sectores rurales. En particular, el acceso a la educación, a la salud y a los servicios sanitarios, a la recreación y a la vida cultural, son beneficios que difícilmente llegan al campo. No menos importante es la posibilidad de diversificar el consumo, en una sociedad que valora en alto grado este objetivo. Esta presunción parece confirmarse en varios estudios, por ejemplo en el Perú, donde en 1967 la gran mayoría de migrantes hacia Lima estimó que su situación había mejorado notoriamente con respecto a la que tenía en sus lugares de origen.

12. ¿Hasta qué punto la economía urbana de estos países va a poder mantener el ritmo necesario de expansión de la infraestructura física y de servicios a fin de satisfacer las demandas de la

/población creciente?

población creciente? El orden de magnitud de la tarea planteada lo da la estimación de que en el decenio de 1970 el aumento de población urbana en América Latina será de 75 millones de personas, contra los 18 millones de incremento en 1960-1970. Las demandas de recursos de inversión pública y privada para estos servicios son muy grandes y en alguna medida compiten con la necesidad de acelerar la expansión de las inversiones en capital fijo de los sectores productivos de la economía.

13. En las áreas rurales el problema no es menos agudo. A pesar de las migraciones internas, la población rural sigue creciendo a tasas apreciables. Ya se indicó que el crecimiento medio anual de la población rural de América Latina durante el decenio de 1960 fue de 1.5 % anual. Sin embargo, en varios países pequeños esa cifra fue muy superior. El problema de empleo se ha agudizado, de una parte, debido al lento crecimiento de la producción agropecuaria y, de otra, por el avance de la mecanización agrícola en las unidades productivas más grandes y modernas, que tiende a reducir la fuerza de trabajo permanente. Además, de haber algún crecimiento significativo en los sectores agrícolas orientados a la exportación, los efectos multiplicadores derivados de las recaudaciones tributarias se hacen sentir más bien en las ciudades, debido al sesgo urbano de la política fiscal. De no controlarse estas tendencias, es probable que las presiones migratorias se intensifiquen, o que se incremente la presión demográfica en los sectores rurales de subsistencia, con mayor deterioro de sus niveles de vida.

14. Como se indicó anteriormente, la interacción del proceso de desarrollo, el crecimiento demográfico y la redistribución del ingreso es compleja, en tanto que el conocimiento empírico de que se dispone es todavía muy precario. Aún más, las generalizaciones que pueden hacerse son a menudo arriesgadas por la heterogeneidad de las situaciones existentes. Pero alguna exploración sobre el tema puede hacerse, aunque sólo sea sobre bases muy tentativas.

15. Las influencias de los cambios en la estructura de edad y sexo de la población que no aparecen de manifiesto en el análisis de tendencias globales, tienen particular relevancia a este respecto. Tales influencias derivan tanto de la diversa calidad de los individuos como consumidores de bienes o servicios de la población, como de su calidad de productores.

16. En cuanto a la capacidad productora y generadora de ingresos de la población, ésta se ve afectada tanto por la magnitud relativa de la población en edades activas, como por las tasas de participación de la población en la fuerza de trabajo. La información disponible indica que en 1970 la proporción de la población latinoamericana en edad de trabajar (de 15 a 64 años) era similar a la de otros países en desarrollo, pero muy inferior a la de los países desarrollados. La tendencia durante los dos decenios anteriores fue hacia una leve disminución. Sin embargo, cuando se considera la participación de la población en la fuerza de trabajo, se comprueba una desventaja notoria en contra de América Latina. La población activa llegaba en 1970 al 31 % de la población total, mientras que en el conjunto de las regiones en desarrollo (incluyendo a América Latina) era de 40 % y en los países desarrollados, de 45 %. Esta proporción también experimentó un descenso en el período anterior, fundamentalmente porque la menor participación de los varones superó el aumento registrado en la participación femenina.

17. A pesar de este aumento, la participación femenina sigue siendo muy baja comparada con la de otras regiones. Según estudios realizados en 1970, ésta llegaba a 19 % de la población femenina total en América Latina, comparada con 33 % en las regiones en desarrollo y 38 % en los países desarrollados. En cambio, la participación de los niños de 10 a 14 años en la fuerza de trabajo era cinco veces superior a la observada en países industrializados, y la de personas mayores de 65 años, dos veces superior.

18. Desde otro punto de vista, la nueva estructura de edades se refleja en el coeficiente de dependencia (dependancy ratio), que mide la relación entre la población menor de 15 y mayor de 65 años, y la población de 15 a 64 años. Este coeficiente se ha ido elevando en los últimos decenios, aunque a tasas decrecientes, lo que revela el crecimiento todavía más rápido de la población económicamente improductiva, comparado con el de la población total y la fuerza de trabajo.

19. La caída de la participación global de la población en la fuerza de trabajo, a que se hacía referencia antes, no obedece sólo a una disminución relativa de la población en edad de trabajar. En parte es el resultado de un crecimiento más lento de las oportunidades de empleo que genera el sistema productivo, como también de la elevación sistemática de las exigencias de capacitación técnica, que postergan el ingreso a la fuerza de trabajo. Estos más altos requisitos son consecuencia de las mayores necesidades tecnológicas de las actividades económicas; pero al mismo tiempo, las presiones sociales han producido un exceso de oferta de trabajadores con niveles más altos de educación a través de la expansión de la escolaridad media general a un ritmo varias veces superior al de la población total. A raíz de esta situación, el problema del desempleo abierto y disfrazado que se mencionó antes, ha adquirido nuevas características.

20. De lo anterior no debe desprenderse en forma simple la existencia de una asociación inversa ente el grado de instrucción de la población y las tasas de desempleo. En efecto, algunos estudios de países indican que en 1970 el desempleo relativo más alto se encontraba entre aquellas personas que habían recibido educación secundaria, mientras que los grupos analfabetos y sin instrucción mostraban tasas de desocupación inferiores al promedio nacional. Esto no debe dar pie a generalizaciones apresuradas, pero el fenómeno es sin duda significativo y sugiere la existencia de cierto grado de disfuncionalidad de la enseñanza media con respecto a la demanda de ocupación.

21. Sin embargo, es necesario ver de qué tipo de educación se trata y cuáles son sus efectos sobre la calificación de la fuerza de trabajo. La información empírica indica que entre las diversas ramas de la enseñanza media latinoamericana, que en general tuvieron una expansión rápida, la participación relativa de la enseñanza media general (que es una etapa previa a la universidad) tuvo un aumento considerable, mayor que el de la enseñanza media técnica. Puesto que aquélla no llega por igual a todos los grupos sociales, sino que beneficia de preferencia a los grupos de ingresos medios y altos, cabe preguntarse en qué medida genera efectos redistributivos en favor de los estratos bajos, desde el punto de vista de sus niveles ocupacionales. En cuanto a la conducta demográfica, los efectos modernizantes parecen ser más positivos, ya que los incrementos en la escolaridad general repercuten favorablemente en una mayor y más eficaz planificación de la familia.

22. En resumen, el planteamiento de algunas de las tendencias demográficas que han acompañado al proceso de urbanización pone en evidencia la naturaleza compleja del fenómeno y de sus efectos distributivos. Ante la carencia de suficiente información empírica, esas tendencias abren más interrogantes que las que se pueden contestar sobre bases firmes. Además, la diversidad de situaciones según los países y regiones de que se trate, hace que las generalizaciones sean peligrosas y no siempre válidas. Sin embargo, muchos de los problemas que se han mencionado parecen ser comunes a un gran número de países. En particular, el problema de las migraciones internas y de los muy altos ritmos de aumento de la población urbana parecen hallarse muy generalizados. Las presiones sobre la economía urbana que esto crea a través de la mayor demanda de empleo, servicios y equipamiento urbano, tienden a reproducirse, aunque con variaciones, en regiones muy diversas. La incapacidad de los sistemas para dar respuestas a estas presiones se ponen de relieve en la tendencia a crear nuevos tipos de diferenciación social, en que un sector cada vez mayor de la sociedad va quedando marginado de participar en las decisiones y postergado en los

/beneficios del

beneficios del crecimiento económico, mientras que otro, minoritario, se moderniza e imita los patrones de vida y de consumo de las sociedades industrializadas.

23. De no menor importancia son los problemas - varios de ellos similares a los del medio urbano - que se generan en las zonas rurales, donde todavía sigue radicada la mayor parte de la población del Tercer Mundo. La expansión demográfica sigue siendo alta en términos relativos, desbordando las posibilidades de generación de empleos en las actividades rurales más productivas y modernas. Acelerar el ya intenso proceso migratorio no es una solución, datos los nuevos problemas que esto plantea en las ciudades. Como en ellas, también en las zonas rurales hay situaciones de marginación social y empobrecimiento relativo debido a los efectos de la concentración del ingreso y la riqueza, que conservan gran parte de sus características tradicionales, difíciles de remover sin importantes transformaciones estructurales.

24. Las relaciones entre desarrollo y población constituyen un tema que ha sido objeto de estudio desde muy antiguo en las teorías económicas y sociales. Más recientemente, y en particular a partir de la Segunda Guerra Mundial, se ha elaborado sobre todo en los países centrales, un conjunto de hipótesis y premisas de carácter neomalthusiano que apuntan hacia los efectos negativos del rápido crecimiento demográfico en el proceso de desarrollo económico y social. De aquí se han desprendido, a veces precipitadamente, conclusiones de política que hacen hincapié en la necesidad de actuar directa y exclusivamente sobre las variables demográficas a fin de reducir la natalidad, como la manera más rápida y económica de intensificar el proceso de crecimiento. La comprobación de que los grupos más fecundos son también los más pobres ha provocado expectativas sobre el efecto estimulante que la desaceleración del ritmo de incremento de la población puede ejercer en la expansión del ahorro, la inversión y el crecimiento.

25. La reducción de la expansión demográfica puede ser un alivio para la pobreza generalizada, pero no contribuye a erradicarla

/definitivamente ni

definitivamente ni tampoco puede considerarse un medio para acelerar el crecimiento, porque no resuelve el problema de la falta de indispensable dinamismo económico y social. En América Latina se ha estado desarrollando una concepción relativamente original de estas relaciones entre el crecimiento de la población y el desarrollo económico, que pone en tela de juicio el tratamiento puramente demográfico del problema, pues coloca en primer plano los obstáculos institucionales, sociales y políticos que pesan sobre el proceso de desarrollo y, entre ellos destaca los factores que gravitan sobre las variables demográficas. No se trata de desconocer que el crecimiento demográfico de América Latina es extremadamente alto. Pero de ahí no se puede concluir sin más que lo que se precisa es reducir su ritmo, como si fuera un fenómeno aislado de los procesos más amplios de desarrollo económico y social. De lo que se trata es de plantear correctamente cuáles son los verdaderos obstáculos que se han opuesto a un desarrollo más acelerado, capaz de liquidar la pobreza generalizada e integrar los grupos ahora marginados, pues de él dependerá finalmente el comportamiento demográfico.

26. La política de desarrollo debe abordar francamente las limitaciones y deficiencias estructurales que emanan de los sistemas económicos y sociales vigentes. Esto sin excluir las políticas sectoriales específicas cuya coherencia y eficacia dependerá del grado y la manera como se engarcan en las políticas generales. Por lo tanto, una política demográfica será adecuada sólo en tanto sea una expresión consistente de la política general de desarrollo.

27. Un estilo de desarrollo, en el sentido del sistema de valores y metas que una sociedad persigue, los medios y recursos que está dispuesta a emplear y los cambios que introducirá a fin de promover un determinado patrón de desarrollo, son opciones que cada país debe realizar por su cuenta y de acuerdo con sus instituciones y su propio proceso de toma de decisiones. A cada país le tocará definir qué grado y tipo de interacción con el exterior va a aceptar en el campo de la inversión, utilización de recursos y tecnologías, hábitos de vida y consumo o patrones demográficos; en qué grado se

/incorporará la

incorporará la población al proceso de toma de decisiones en las diversas esferas sociales, en las empresas, en la definición y aplicación de las políticas económicas y sociales, en las instituciones gubernamentales, en el desarrollo de obras de infraestructura y equipamiento urbano y rural; en qué grado y con qué velocidades se van a distribuir los frutos del desarrollo de las fuerzas productivas en beneficio de los diversos grupos de población; en qué medida se va a desarrollar una estructura de consumo que atienda a las necesidades esenciales de la población y reproduzca un estilo de vida concordante con el sistema de valores que la sociedad desea darse. Es en el marco de estas definiciones - y de otras conexas - que debe plantearse el problema de una política poblacional y redistributiva, con amplia participación popular.

28. En relación con los instrumentos y mecanismos de participación social, es fundamental distinguir siempre de qué grupos sociales se trata y qué posición tienen en la producción económica y en la distribución del ingreso. Porque es claro que si se intentara reducir el proceso de participación a los asalariados, esto dejaría fuera a vastos sectores de población que no están formados por asalariados típicos, y cuyos medios de subsistencia están ligados a otras actividades. Es el caso, por ejemplo, de los trabajadores urbanos por cuenta propia o de los campesinos minifundistas o aparceros. En términos generales, aquí cabría diferenciar claramente entre varios sectores: primero, entre los sectores urbanos y rurales; luego, entre los sectores marginados o subempleados y los asalariados de las empresas modernas, en las zonas urbanas; y finalmente, entre los sectores ligados a actividades de subsistencia y aquéllos que están en actividades de mercado carácter comercial, sea exportador o no, en las zonas rurales. Entre los asalariados que trabajan en empresas modernas, las formas más adecuadas de participación se ligan sin duda a formas de organización como sindicatos, comités de administración u otros; en cambio, entre los trabajadores urbanos por cuenta propia o los campesinos que viven en economías de subsistencia, parecerían ser más adecuadas las formas cooperativas, quizás

/vinculadas a

vinculadas a los lugares de residencia. En todo caso, esta es una ilustración de algo que sólo podrá aclararse a la luz de las experiencias concretas que se están desarrollando en diversas regiones y que tendrán que ser evaluadas adecuadamente.

29. En un proceso con las características que se han descrito, adquiere un nuevo sentido la definición de las políticas redistributivas y de población, ya que éstas no deberían ser impuestas a la gente en forma autoritaria, sino resultar de definiciones adoptadas democráticamente y con la mayor participación posible, no sólo en lo que atañe a algunos aspectos personales, sino en lo que determina el propio estilo y las orientaciones fundamentales del desarrollo.

30. En otras palabras, lo que se impone es una clara conciencia de la importancia que revisten los instrumentos de política que se van a utilizar y el contenido y orientación que van a asumir para que sea efectiva una estrategia de desarrollo decidida de acuerdo a procedimientos democráticos y con amplia participación social. En lo que se refiere a las políticas redistributivas, por ejemplo, es evidente que las políticas de ingresos y tributación que tradicionalmente se han aplicado no afectan al total de la población, ya que hay grupos importantes, como los sectores campesinos o los grupos marginados urbanos, que difícilmente se benefician con ellas. Para que los frutos del desarrollo lleguen a estos sectores en forma significativa, es fundamental elaborar nuevos instrumentos redistributivos. Y puesto que estos grupos tienen una participación muy escasa en los mercados, esos instrumentos deberían orientarse en forma mucho más definida hacia la redistribución del consumo efectivo que a la de los ingresos monetarios. Esto plantea la necesidad de que los programas de inversión y de producción asignen una alta prioridad a la oferta de bienes de consumo esencial. Y desde otro punto de vista, también exige reformas del régimen de tenencia de la propiedad agrícola y de los sistemas de comercialización de los productos, los insumos y los bienes de capital, teniendo presentes en especial las necesidades de los campesinos y de los pequeños agricultores.

31. En lo que se refiere a la necesidad de acrecentar la creación de empleo en los sectores modernos, tanto urbanos como rurales, es preciso considerar no sólo el tipo de tecnología más adecuada en relación con la densidad de trabajo requerido, sino también el tipo de bienes que se van a producir, ya que los usos y las combinaciones de los factores productivos (tecnología y trabajo) varían mucho según el tipo de producto y la organización y tamaño de las unidades productivas. Se comprende así que el proceso redistributivo no se agota con la aplicación de algunas medidas directas, sino que afecta a la orientación general del proceso de desarrollo y a la participación efectiva que van a tener en él los diversos grupos sociales mayoritarios.

32. La tendencia actual hacia una mayor participación de la mujer en la fuerza de trabajo debe ser estimulada y facilitada pues, en una perspectiva demográfica, tiene efectos positivos en las pautas reproductivas. Se sabe que existe una correlación alta entre el trabajo femenino en las ocupaciones modernas y la fecundidad. Varios factores contribuyen a entorpecer la incorporación de la mujer al trabajo, que van desde las imágenes y valores sociales negativos respecto al trabajo fuera del hogar, hasta la edad y al número de los hijos que tiene que cuidar. Se puede suponer entonces que una mayor participación femenina tendría que tener consecuencias inversas para la fecundidad y favorables para el ingreso bruto por habitante dentro de la familia, esto último por la reducción del coeficiente de dependencia. Así, una adecuada política de empleo femenino puede ser un factor importante en la tendencia hacia el descenso de la natalidad. Sin embargo, para ser efectiva tendrá que ir acompañada de una serie de medidas complementarias para facilitar la reorganización de la vida familiar y proveer los servicios necesarios para sustituir los que ahora son provistos por la madre.

33. Es bien sabido también que la estrecha relación inversa entre los niveles de estratificación socioeconómica, por un lado, y las tasas de fecundidad y el tamaño medio de la familia, por otro, plantea como cuestión central de una estrategia de población el

problema de las clases sociales. En efecto, están suficientemente comprobadas diversas correlaciones negativas entre la fecundidad de la mujer y sus niveles de educación, las categorías y niveles ocupacionales del marido, la movilidad social, los gastos en consumo y otras variables que caracterizan los niveles socioeconómicos de la población. Esto hace pensar que una política redistributiva que actúe a través de esas variables y particularmente de la educación, puede tener efectos reductores de la fecundidad en los estratos socioeconómicos más bajos. Sin embargo, no deben esperarse efectos mecánicos ni inmediatos de tales políticas, cuyas dificultades de formulación y aplicación son muy conocidas. Por una parte, las correlaciones mencionadas parecen tener validez en algunas situaciones sociales y no en otras, generalmente de mayor grado de desarrollo económico y social; y en aquellas en que se verifican, parecen existir puntos críticos o "umbrales" que trazan la línea a partir de la cual el factor estudiado parece comenzar a operar. Estas cuestiones deben dilucidarse empíricamente antes de definir políticas concretas para situaciones determinadas, a fin de tomar adecuadamente en cuenta todas las variables que intervienen y las diferentes situaciones en materia de población y desarrollo. Además, hay que tener en cuenta el "efecto diferido" de muchos de estos factores en la generación de cambios en las actitudes y conductas demográficas.

34. Por otra parte, hay políticas de evidente efecto redistributivo que pueden provocar aumentos de la expansión demográfica. Tal es el caso de las políticas de nutrición y salud destinadas a reducir la mortalidad infantil, de especial incidencia en los grupos sociales más pobres. Pese a sus efectos sobre el crecimiento de la población, los valores humanos que justifican estas políticas están hoy fuera de toda duda. En estas situaciones parece indispensable complementar dichas medidas con otras políticas alternativas destinadas a producir la emergencia de una acción conciente y responsable de esas familias, la que puede ser el producto de un acceso a la información médica necesaria para poder regular racionalmente los nacimientos y,

/también a

también a la difusión de una educación adecuada que haga concientes a las nuevas generaciones del concepto de una organización familiar responsable.

35. Las políticas de reducción de la tasa de crecimiento de la población a través del control de la natalidad y la planificación de la familia deben definirse atendiendo a la diversidad de las situaciones nacionales y a los derechos de los Estados para adoptar diferentes vías de desarrollo, como se ha expuesto más arriba. De ninguna manera parece aceptable y efectiva una política destinada exclusivamente a reducir la tasa de natalidad, si está desvinculada del complejo de factores socioeconómicos que entranaban el crecimiento económico y el desarrollo social.

36. De gran importancia es la necesidad de definir políticas de distribución espacial de la población. A este respecto, cabe recordar que los niveles de población que se alcanzarán en los próximos años están ya determinados por las tendencias demográficas del pasado reciente. De igual manera, es preciso tener presente que las mayores presiones se generarán sobre las zonas urbanas, sin que esto signifique aliviar las presiones ya existentes en las zonas rurales. La concentración demográfica en las grandes zonas metropolitanas tiene efectos diversos en la distribución espacial y personal del ingreso, pues concentra las obras de infraestructura y los servicios públicos en las ciudades, con grave deterioro de la capacidad de inversión y de la equidad distributiva para con las poblaciones de menor grado de urbanización. La concentración urbana puede llegar a reproducir la amenaza al sistema ecológico que están experimentando los países de industrialización avanzada. De nuevo, es necesario tener presente que esta última preocupación no puede constituirse en la fuerza motriz de una política de redistribución geográfica de la población, sino que debe entenderse en el marco de un nuevo estilo de desarrollo, que sea capaz de generar un ritmo adecuado de crecimiento económico y que, por la composición de su producción, esté destinado a favorecer predominantemente a las masas empobrecidas y a las regiones que han permanecido marginadas

de los avances y transformaciones sociales y económicos. En el campo de la política regional y espacial hay una importante confluencia de las políticas demográficas y distributivas.

37. Resumiendo, se puede señalar que en las páginas anteriores se ha examinado de una manera general el problema de las vinculaciones entre población y distribución del ingreso, tanto a nivel de algunas de sus conexiones teóricas más importantes como al de varias de las políticas que pueden servir para cimentar cursos de acción destinados a producir modificaciones en el problemático estado actual de ambas dimensiones. Se ha partido de una descripción somera de la situación poblacional desde el punto de vista de su estructura y dinámica interna y de sus relaciones con otras dimensiones sociales, como el empleo, la educación, la urbanización y la distribución del ingreso. También se ha señalado que el individuo y la familia, en tanto unidades sociales elementales, tienen un influjo decisivo en la generación de decisiones que afectan su destino personal y el estado de la sociedad. De manera que la búsqueda de respuestas empíricas y la orientación de las políticas concretas debe abarcar una gama amplia y completa de niveles y ambientes sociales, que van desde la estructura social global hasta las motivaciones de los individuos y sus tipos de racionalidad.

38. En estos diversos niveles se pueden encontrar varios puntos de confluencia entre población y distribución del ingreso, algunos de los cuales se señalaron anteriormente. Estas conexiones parecen ser más claras en la esfera de las políticas más amplias. Por ejemplo, algunas políticas e instrumentos de distribución del ingreso (educación, salud, nutrición, vivienda) parecen tener grados diversos pero significativos de influencia los patrones de conducta demográfica (fecundidad, mortalidad, tamaño de la familia, etc.). También se ha señalado que la racionalidad de los patrones de consumo y de los modos urbanos de vida derivan de bases más amplias de racionalidad en las motivaciones de los individuos, y de los procesos sociales que pueden contribuir a un mejor planeamiento y orientación del comportamiento social en lo que se refiere al campo

/demográfico. La

demográfico. La tendencia hacia la integración de estos diversos comportamientos específicos y a la configuración de complejos de acciones de mayor coherencia recíproca y que representan mejor la convergencia entre las aspiraciones de los individuos y las políticas sociales, es un proceso que ocurrirá inevitablemente pero con un ritmo que dependerá de la calidad de las políticas coadyuvantes. Se dice a menudo que el elevado crecimiento actual de la población es un fenómeno transitorio y que, lo mismo que la concentración del ingreso, tenderá a resolverse con el tiempo una vez comiencen a operar ciertos mecanismos correctores espontáneos. Sin entrar a discutir la coherencia y eficacia de estos mecanismos, parece estar hoy fuera de duda que la gravedad y urgencia de las situaciones planteadas es tal que no se puede depender de la acción de sus efectos compensadores, ni menos aún esperarlos. Sin adoptar tampoco la tesis de la catástrofe inminente que exigiría rápidas operaciones de cirugía mayor, parece incuestionable la necesidad de un cuerpo armónico de políticas orientado por una estrategia general de desarrollo y destinado a atacar en sus bases los problemas del crecimiento de la población que no se ha deseado ni planeado, y los de concentración del ingreso y difusión de la pobreza.

39. Estas políticas concretas deben cumplir con varios requisitos que se sugirieron antes, aunque de manera esquemática. Cabe ahora recordar sólo algunos de ellos. El primero se refiere a las necesidades internas de coherencia y complementación recíproca de las políticas, y a necesidades externas de ajuste a objetivos sociales realistas y viables, definidos y escogidos de acuerdo con una estrategia general que entrañe un estilo de desarrollo y un modelo de sociedad deseado y democráticamente escogido. El segundo tiene que ver con el conocimiento, tanto teórico como empírico, que fundamenta y orienta las políticas mediante el descubrimiento de las conexiones causales esenciales y de las reacciones de los individuos y grupos ante los diferentes tipos de situaciones sociales que las políticas pueden contribuir a crear. Lamentablemente, hay

/que reconocer

que reconocer que hoy el conocimiento de estos problemas que se halle bien fundado empíricamente, es escaso y a veces inadecuado, cuando no erróneo. Un serio esfuerzo de investigación en este sentido debe ser llevado a cabo con la mayor urgencia.

40. Un último punto es el del consenso social, tanto sobre los objetivos de las políticas como sobre los medios que se emplean para alcanzarlos. Está fuera de discusión la importancia central que un amplio consenso social tiene no sólo en la etapa de la definición de las políticas, sino también en la de su aplicación. Sin una adecuada colaboración popular, el éxito de una política social cualquiera, especialmente en el campo demográfico, corre serios riesgos de fracasar o de producir resultados distintos a los esperados, y acaso contraproducentes con respecto a las finalidades perseguidas. No se trata solamente de accionar mecanismos de persuasión colectiva, sino de educar y de promover fines real y conscientemente deseados por la sociedad en general, y por los grupos afectados en particular. Se trata, nada más ni nada menos, de convertir las utopías dominantes en objetivos sociales e individuales, y en cursos de acción que sirvan para avanzar hacia el bienestar colectivo y hacia una mayor equidad social.

