

Población y Desarrollo, España 1974

Por VICTORINO ORTEGA

El subempleo, los emigrantes y la población femenina constituyen hoy en España una formidable reserva de unos tres millones de personas que poder movilizar en aras del desarrollo. Política demográfica propiamente tal, se puede afirmar que hoy no existe en España. Todo hace suponer más bien que los actuales y previstos índices de natalidad y crecimiento vegetativo no preocupan especialmente y se consideran aceptables.

Recientemente el presidente de Altos Hornos, Sr. Villar Mir, en una conferencia sobre «Europa y España en la década de los 80», ha dicho, entre otras cosas, lo siguiente:

«El primer activo de un país suele ser su población y en el caso de España esto debe ser especialmente cierto, dada la seriedad y laboriosidad de nuestro pueblo y la relativa pobreza de nuestro suelo... Todo indica que, aparte el futuro crecimiento de población activa por razones demográficas, España dispone hoy de una triple reserva de mano de obra que puede estimarse en una cifra del orden de 3.000.000 de personas, que ya existen y **que son potencialmente activas, pero que no están ocupadas.**» (1).

¿Quiénes son para Villar Mir esos tres millones de españoles potencialmente activos, pero en situación de reserva? Para el presidente de Altos Hornos la mitad de ese potencial humano se encuentra entre los casi 3,5 millones de personas subempleadas en el sector agrario. En opinión de Villar Mir podrían ser liberadas, «sin pérdida de capacidad productiva», en la agricultura, aproximadamente, 1.500.000.

A esta cifra, el presidente de Altos Hornos añade un par de sumandos más: 500.000 emigrantes españoles en Europa que «una

(1) Juan Miguel Villar Mir: «Europa y España en la década de los 80», en *Desarrollo*, núm. 478, 31 de marzo de 1974.

política que estimulara, no las salidas, sino los retornos, recuperaría para nuestro país», y la incorporación de 1.000.000 de mujeres, que ya existen, a la población activa femenina. Con esta incorporación de la mujer española al trabajo, la población activa femenina, que actualmente es del 19 por 100, pasaría a ser del orden del 25 por 100.

¿Todo esto es un sueño o algo que puede ser realidad? El señor Villar Mir, especialista sin duda en barajar grandes cifras, nos dice, como la cosa más sencilla del mundo: «los tres millones de puestos a crear para absorber nuestra reserva potencial de mano de obra implican una inversión de seis billones de pesetas de 1973. Y para que esta inversión **añadida** se realice, por ejemplo, en los próximos diez años, nuestra formación bruta de capital fijo y, por tanto, nuestro ahorro, deberían situarse cuanto antes en torno a un 30 por 100 del producto nacional bruto, frente al moderado 20 por 100 actual; es decir, en vez de consumir 80 y ahorrar 20, pasar a consumir 70 y ahorrar 30.» (2).

Hasta aquí parece todo muy claro, pero yo me pregunto: ¿por qué a mediados del año 1974 todavía no se ha empezado a caminar por esta vía? La respuesta de Villar Mir no se hace esperar: porque todo lo dicho hasta ahora con números supone hacer una opción definitiva y radical. Y esta opción tiene un precio:

— **Dedicar un esfuerzo mayor a la educación.** Pero, señor Villar Mir, ¿cómo lograr este objetivo sin una reforma fiscal estilo europeo?

— **Aceptar una filosofía de modestia y austeridad,** con exclusión de toda **tentación triunfalista.** Esto no parece concordar con la idiosincrasia del español, ¿o sí?

— **Moderar el creciente consumismo.** También sobre este punto nos perturba un interrogante: ¿Quién lo despierta, lo alimenta y lo estimula?

— **Fomentar el ahorro.** Como no sea el ahorro forzoso por la inflación, creo que el voluntario va a dar poco de sí estos años.

— **Y estimular las inversiones productivas.** Aquí sí que hay un campo inmenso, aunque haya mucho que revisar.

No obstante nuestras modestas apostillas, creo que el señor Villar Mir ha señalado un buen camino, por no decir el único camino y más corto, para que el horizonte de la década 80, que ya se lo fijaron los planificadores del III Plan, no sea una utopía, sino una realidad o, al menos, se le parezca.

(2) *Ibid.* La propuesta de Villar Mir no es tan utópica, pues, como dice él, con la incorporación al trabajo de la triple reserva humana se elevaría el porcentaje actual de población activa real hasta un 40 ó 42 por 100, lo que nos situaría en una tasa de ocupación semejante a la de Francia o Alemania, aunque siempre lejos del 48 por 100 japonés.

1.—POBLACION CRECIENTE Y DESARROLLO

En el planteamiento que hemos hecho no se afronta directamente el problema de interrelación entre crecimiento de la población y el desarrollo económico, pero al defenderse la tesis de que «el primer activo de un país es su población», no sólo se admite implícitamente la interrelación, sino que el aumento de la población puede ser beneficioso o, al menos, no preocupa.

El ya citado Villar Mir había dicho antes en su conferencia que «España es un país con una población de 35.000.000 de habitantes, que crece a una tasa media acumulativa anual del 1,1 por 100, que puede considerarse normal, y con una densidad de población de 69 habitantes por kilómetro cuadrado, de las más bajas de Europa».

El mismo Plan de Desarrollo Económico y Social ha previsto para el año 1980 una población del orden de 37,5 millones de habitantes. Su evolución prevista aparece en el siguiente cuadro estadístico:

POBLACION TOTAL POR AÑOS Y SEXOS
(Millones de personas)

Años	Hombres	Mujeres	Total
1940	12,4	13,5	25,9
1950	13,5	14,5	28,0
1960	14,7	15,7	30,4
1970	16,5	17,4	33,9
1980 (1)	18,3	19,1	37,4

Fuente: Censos de población del I. N. E.

(1) Estimaciones.

El crecimiento de la población total prevista en el decenio de los años 70, se nos dice, «será del orden de 360.000 personas al año, lo que supone una tasa anual media acumulativa del 1 por 100. De éstas, unas 185.000 serán varones, y 175.000, mujeres» (3).

Del cuadro estadístico anterior y, sobre todo, de esa cita del III Plan, se deduce que el crecimiento de la población durante la década 1970-1980 será algo más bajo que en la década anterior. Pero la diferencia es mínima. No obstante este aumento de la población española, el crecimiento de la economía previsto de 1970 a 1980 es de una tasa anual acumulativa de más del 6 por

(3) Cfr. III Plan Económico y Social, 1972-1975. Madrid, 1971, pág. 101.

100 (4). Digamos, entre paréntesis, que en plena crisis energética este crecimiento ha sido rebajado, si bien en el primer trienio se ha superado con creces.

En todo este planteamiento del III Plan es cierto que se habla de forzar el ritmo de inversión, que debe situarse entre el 8 y el 10 por 100 anual para todo el período (pág. 111), y un incremento anual medio de la población activa superior a las 230.000 personas. Pero tenemos que decir que el planteamiento de Villar Mir de crear 3.000.000 de puestos de trabajo para el potencial humano en reserva, no aparece por ninguna parte. Tampoco se afronta directamente el problema de la interrelación entre aumento de la población y desarrollo económico. ¿No será porque esto nos llevaría a tener que plantearnos la posibilidad de una política demográfica limitativa de la natalidad? De momento, la solución que se ha encontrado es mucho menos problemática: abrir de par en par las puertas a la emigración española a Europa.

De nada nos servirá esconder la cabeza debajo del ala, precisamente ahora en que, a nivel mundial, el problema demográfico se ha convertido en uno de los mayores, no sólo de la economía del desarrollo, sino de la Humanidad misma. En nuestros días se oye más a los defensores en pro del desarrollo de los pueblos, pero a cambio de un control riguroso del aumento de la población, como condición «sine qua non». El mismo Banco Mundial, de una manera más abierta, y las Naciones Unidas, más matizadamente, defienden el control de la natalidad.

Sin embargo, sobre este punto se ha dicho con gran acierto que «el problema del crecimiento de la población... es de tal naturaleza, que las personas parecen incapacitadas para analizarlo sin apasionarse. Esto se debe a estar empeñados en propagar teorías preconcebidas, más que a dedicarse a la investigación científica; consiguientemente, miran a quienes las contradicen con la misma animosidad con que los creyentes tratan a los ateos» (5).

Lo cierto es que el problema de la interrelación entre el crecimiento de la población y el desarrollo económico viene preocupando a los economistas casi desde el comienzo de la teoría económica. Recientemente, J. L. Alemán, en un esfuerzo de síntesis admirable de varios autores clásicos que se han enfrentado con este problema, nos ofrece este valioso análisis:

a) El aumento de población puede originar en el **sector agrícola** rendimientos marginales decrecientes (Marshall), especialización en productos de subsistencia (Quesnay) y, consiguientemente, oferta insuficiente de productos alimenticios (Malthus).

(4) *Ibid.*, pág. 111.

(5) V. Pareto: *Manual de Economía Política*, c. VII, pág. 81.

b) **El número de hijos** de una pareja depende parcialmente de consideraciones económicas (Pareto, Marshall, Pigou; desde otro punto de vista, también Malthus).

c) Existen **diferencias económicas** entre las clases sociales respecto a la natalidad: las clases más ricas tienen menos hijos que las más pobres (Pareto, Marshall, Malthus). La concentración del ingreso es un fenómeno fundamental para estudiar el problema de población (Pareto).

d) A **corto plazo**, un aumento del bienestar económico puede provocar un aumento de la tasa de natalidad; pero a **largo plazo**, el aumento de bienestar provocará una disminución en la tasa de crecimiento de la población (Pareto, Marshall). Este fenómeno de largo plazo se debe o al deseo de consumir más bienes (la «vida más fácil», de Pareto), o a factores institucionales ligados con la propiedad y la seguridad social (Marshall), o a la educación como factor de cambio de la estructura de las preferencias (Pigou).

e) Bajo ciertas condiciones, previsiblemente dadas, un aumento de la población origina **economías de escala** favorables al desarrollo económico (Marshall) (6).

El tema es muy complejo, pero no hay duda de que puede hablarse de una interrelación entre crecimiento de población y desarrollo económico. El mismo Simon Kuznetz, premio Nobel, llega a decir que, «en general, la evolución de las tasas de natalidad, mortalidad y migración fue en buena parte resultado del crecimiento económico mismo» (7).

Volviendo al caso de España, nos encontramos, también en el III Plan de Desarrollo, con una afirmación que sólo en parte se nos explica. Es la siguiente: «La población, tanto masculina como femenina, durante el decenio 1970-1980, crecerá en todos los grupos de edad, excepto en los tramos comprendidos entre cero y nueve años, y entre treinta y cinco y cuarenta y cuatro años» (pág. 104).

Decimos que esta afirmación sólo se explica en parte, pues, si bien el decrecimiento o estancamiento en el grupo de personas comprendidas entre los treinta y cinco y cuarenta y cuatro años se puede deber al menor número de nacidos a consecuencia de la guerra y a la emigración, ¿a qué se debe el decrecimiento en el grupo entre cero y nueve años? ¿A un fuerte descenso de la natalidad? Veamos.

(6) Cfr. J. Luis Alemán: **Políticas de desarrollo económico y población** (policopiado). Centro de Investigación y Acción Social. Santo Domingo, 1974.

(7) Simon Kuznetz: **Modern Economic Growth: Rate, Structure and Spread**. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1966, pág. 57.

2.—EVOLUCION DE LA POBLACION (ESPAÑA, 1900-1971)

Hace pocos meses, el tema de la población saltó con fuerza a las páginas de la Prensa diaria. Es lógico en el Año de la Población. Con esta ocasión se ha suscitado una minipolémica entre sociólogos. Por una parte, Amando de Miguel ha intentado demostrar que la natalidad española disminuye sin cesar desde el año 1964, y por otra parte, Salustiano del Campo ha pretendido demostrar lo contrario, llegando a la conclusión de que la natalidad española «ha permanecido estable desde 1966, y hasta quizá se haya experimentado un ligero aumento» (8).

Con objeto de ampliar el marco de la evolución que ha seguido la población en España desde comienzo del siglo hasta nuestros días, ofrecemos la siguiente panorámica estadística:

POBLACION ESPAÑOLA DE 1900 A 1970

A) Datos censales	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970
Población de hecho (en miles) (1)	18.594	19.927	21.303	23.564	25.878	27.977	30.431	33.824
Tanto por ciento de crecimiento (1900 = 100)	100,0	107,2	114,6	126,7	139,2	150,5	163,7	181,9
Natalidad (por 1.000 habitantes) (2)	35,1	30,7	28,6	28,6	24,4	20,1	21,6	19,5
Mortalidad (por 1.000 habitantes) (2)	26,0	22,2	23,1	17,9	16,5	10,8	8,6	8,4
Crecimiento vegetativo (nat.-mort.) (2)	9,2	8,5	5,5	10,7	7,9	9,3	13,0	11,1
Mortalidad infantil (menores de 5 años por 100 nacidos vivos) ...	32,0	30,2	28,6	20,7	15,8	9,2	4,3	2,4
Esperanza de vida (en años, al nacer)	34,7	41,7	41,2	50,0	50,1	62,1	69,7	—

Fuentes: I. N. E. España: **Anuario Estadístico** (varios años). **Censos de la población de España** (1930, 1950, 1960, 1970). **III Plan de Desarrollo Económico y Social**, Madrid, 1971 (9).

(1) Población de las provincias españolas, incluidos los territorios y plazas en África.

(2) Para 1900, la estimación es del período 1901-5; para 1910, del 1911-15; para 1920, de 1919-20; para 1930, del 1926-30.

(8) Cfr. Servicio de Estudios Sociológicos de la Confederación de Cajas de Ahorros: **Comentario sociológico**, junio 1973, págs. 11 y sigs.

(9) Este cuadro ha sido elaborado por F. J. Santiago, del Departamento de Investigación Sociológica (D. I. S.). Mucho más completo y extenso puede verse en la revista **Hechos y Dichos**, abril 1974, pág. 18.

En esta panorámica retrospectiva, el descenso de la natalidad es un hecho evidente que no se puede negar. Si nos fijamos sólo en el período de 1966-1971, quizá tenga razón Salustiano del Campo al decir que se ha estabilizado la natalidad, si es que no ha aumentado. Si sabemos que la natalidad (por 1.000 habitantes) en 1966 era de 20,7, y en el año 1971, de un 19,6, y además añadimos el número de hijos de emigrantes nacidos durante estos cinco años en el extranjero, difícilmente podemos decir que la natalidad ha descendido en vertical.

Todos sabemos que el período 1960-1970 ha sido el de mayor demanda de mano de obra extranjera por parte del Mercado Común. Y todos sabemos que la emigración española ha sido más intensa entre los comprendidos en las edades de veinte a cuarenta años. Y por si esto no basta, diremos que, según los estudios sociológicos más recientes, se encuentra en Europa una población de 250.000 niños hijos de padres españoles y menores de dieciséis años. Y de ellos, unos 100.000 no alcanzan todavía la edad escolar de seis años. Naturalmente que no todos habrán nacido en el extranjero, pero la inmensa mayoría de los de menor edad, ciertamente (10).

Esto no quita que la mayoría de los estudiosos coincidan en afirmar que la natalidad en España es relativamente baja y que en el futuro tenderá a bajar. No obstante el descenso en la natalidad, el crecimiento vegetativo de la población (natalidad menos mortalidad) ha sido notable a partir del año 1930, debido al descenso de la mortalidad, especialmente la infantil, situada en 1970 en un 2,4 por 100.

Si admitimos, con Salustiano del Campo, la tesis, estadísticamente fundada, de que en los últimos años la natalidad española ha permanecido estable o ha experimentado un ligero aumento, nos parece poco fundada la opinión sostenida por Francisco de Santiago de que también la población tenderá a «estabilizarse en un crecimiento que para fines de siglo será del orden del 0,5 ó 0,4 por 100» (11). Máxime si, como admite este autor, el envejecimiento paulatino de la población es evidente, como lo prueban las siguientes previsiones para el año 1980:

(10) Cfr. Suplemento FOESSA, núm. 12.

(11) **Hechos y Dichos**, cit.

POBLACION TOTAL EN 1980
(Millones de eprsonas)

Grupos de edad	1970 (1)			1980		
	Hombr.	Mujer.	Total	Hombr.	Mujer.	Total
0-14	4,8	4,7	9,5	4,9	4,7	9,6
15-19	1,4	1,3	2,7	1,6	1,6	3,2
20-24	1,3	1,3	2,6	1,5	1,5	3,0
25-44	4,5	4,5	9,0	4,7	4,7	9,4
45-64	3,2	3,7	6,9	3,9	4,2	8,1
65 y más	1,3	1,9	3,2	1,7	2,4	4,1
Totales	16,5	17,4	33,9	18,3	19,1	37,4

Fuente: III Plan de Desarrollo Económico y Social, Madrid, 1971.

(1) Estimaciones.

3.—¿EXISTE UNA POLITICA DEMOGRAFICA EN ESPAÑA?

La pregunta es arriesgada, pero no hemos podido menos de hacérsola. Los sociólogos españoles han hecho muchos estudios sobre la población española, sobre la evolución y previsiones de la natalidad en España, sobre los movimientos migratorios, pero no conocemos estudios serios sobre la política demográfica española.

Sobre este punto y como colofón de un extenso y documentado estudio sobre «composición, dinámica y distribución de la población española», el profesor Salustiano del Campo dice lo siguiente:

«Hasta el momento, el valor declarado que fundamenta nuestra sucinta política demográfica es el de que conviene aumentar la tasa de crecimiento demográfico—acaso hasta la meta de los cuarenta millones—, para lo cual se articula tempranamente la protección a las familias numerosas, puesta al día en la reciente **Ley 15/1971, de 19 de junio, de Protección a las Familias Numerosas**, y en su Reglamento, aprobado por Decreto 3.140/1971, de 23 de diciembre del mismo año» (12).

El profesor de Sociología Salustiano del Campo se ha mostrado muy comedido en su juicio de valor sobre lo que él califica de sucinta política demográfica española. Pero si leemos dete-

(12) Cfr. M. Fraga, J. Velarde y Salustiano del Campo: **La España de los años 70**. V. I. «La Sociedad». Ed. Moneda y Crédito, Madrid, 1972, pág. 144.

nidamente la exposición de motivos en que se apoya la Ley de Protección a las Familias Numerosas, veremos que los motivos son dos fundamentalmente:

«La acción protectora—se dice—que a la familia se dispensa obedece a principios e imperativos de justicia social, a los que en manera alguna pueden ser extrañas las especiales características y circunstancias que concurren en las que el número de hijos puede constituir, y de hecho constituye en ocasiones, un grave obstáculo para el debido disfrute, por parte de sus miembros, de los bienes económicos, sociales y culturales.»

Esta Ley, como su título indica, es eminentemente protectora y el motivo fundamental no es otro que una exigencia de la justicia social, que—como ha señalado el Ministerio de Trabajo, en un informe aludiendo a esta Ley—«pretende facilitar mayores medios a los que tienen mayores cargas» (13).

El otro motivo expuesto por el legislador en esta ocasión es el hecho de que la Ley de Bases 193/1963, de 28 de diciembre, anunció «la concesión de una protección especial a las familias con hijos subnormales, llamada a repercutir, como es lógico, en el ámbito y modalidades de las dispensadas a las familias numerosas».

La prueba de esto la tenemos en que a partir de esta Ley se consideran familias numerosas, no sólo las compuestas por el cabeza de familia, su cónyuge y **cuatro** hijos, sino aquéllas «con **tres** hijos, siempre que uno de éstos sea subnormal, minusválido o incapacitado para el trabajo en los términos que reglamentariamente se determinen (art. 2, b). Más aún, se consideran también familias numerosas aquellas que cuenten con **tres** hijos, cuando el cabeza de familia se encuentre en situación de viudedad o de separación matrimonial legal o de hecho; también en el caso de que uno de los cónyuges tuviera incapacidad absoluta para todo trabajo» (art. 2, c, d).

Ninguno de estos dos motivos nos permiten situar a Ley de Protección a las Familias Numerosas en la línea de una verdadera política demográfica. Es cierto que en el artículo 1 hay una alusión a la política demográfica, al decir que «los beneficios que se conceden, además de estimular la deseable continuidad en el desarrollo de la población nacional, ampararán la igualdad de oportunidades para los miembros de las familias numerosas en el disfrute de los bienes económicos, sociales y culturales».

Pero este objetivo de estimular el crecimiento de la población se considera como algo secundario. Si analizamos los anteceden-

(13) Ministerio de Trabajo: *Tres años de política laboral (1970-1972)*.

tes (14) de esta Ley, llegamos a la misma conclusión: no puede hablarse de una política demográfica pretendida en la legislación protectora de las familias numerosas. Se asemeja, más bien, a una legislación complementaria y perfeccionadora de la acción protectora de la Seguridad Social. Otra cosa muy distinta es que las exenciones y bonificaciones previstas en esta Ley, en materia de educación, en materia fiscal y crediticia o de viviendas, pueda fomentar el crecimiento de la población española. Pero no creemos poder defender que éste ha sido el objetivo fundamental del legislador.

Nos confirma en esta opinión—discutible, por supuesto—el saber que las raíces de la política de protección a las familias numerosas no están en la Ley de 1 de agosto de 1941, como se nos quiere hacer ver, sino en la R. O. del 25 de junio de 1930, en la que se crea un subsidio a familias numerosas, o en el artículo 43 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931, o en el D. de 27 de diciembre de 1932, en el que se establecen beneficios para las familias numerosas. También en 1935, en el D. de 2 de mayo, se conceden matrículas gratuitas a las familias numerosas. Y no creo que en esos momentos se plantearan los problemas demográficos en relación con el desarrollo como en nuestros días. Más aún, en esos años, como hemos visto, la natalidad en España era muy elevada (28,6 por 1.000 habitantes).

Por otra parte, y en contraste con lo que hoy se entiende por familia numerosa, nos encontramos con sondeos sociológicos sobre los hijos deseados y esperados por las mujeres españolas, en relación con el número de hijos que consideran como ideal, que dan resultados muy próximos a lo que es una familia numerosa (15). Según Díez Nicolás, el promedio de hijos deseados por la mujer española (3,27) es superior al que se considera ideal (3,12) y al de los hijos realmente esperados (3,00).

Si el promedio de hijos considerado ideal por la mujer en España es de 3,12, ¿qué aliciente pueden tener las ayudas que la Ley promete a las familias numerosas? Muy reducido. El mismo Ministerio de Trabajo ha reconocido que las 382.000 familias numerosas protegidas antes de la nueva Ley, se han convertido en muy poco tiempo en casi 500.000 (16).

Tampoco creo que hay base para una política demográfica en España en la normativa sobre premios a la nupcialidad y nata-

(14) La creación de premios a familias numerosas, según Decreto de 22 de febrero de 1941; la Orden de 4 de abril de 1941, la Ley de 26 de septiembre de 1941 sobre preferencias de las familias numerosas para obtener viviendas protegidas y, por supuesto, la Ley de 13 de diciembre que deroga la actual.

(15) J. Díez Nicolás: **Evolución y previsiones de la natalidad en España**, en «Anales de Moral Social y Económica», vol. 14; FOESSA: **Informe sociológico sobre la situación social de España 1970**, págs. 477-478.

(16) Ministerio de Trabajo, op. cit.

lidad. Lo que hace suponer que los índices de natalidad y crecimiento vegetativo en España se consideran aceptables y no preocupan, pues, como se ha dicho, «se cree que alrededor del año 2010, la población española llegará a los 44 millones de habitantes, y que ésta será la cota más elevada que se podrá alcanzar (!). La densidad será entonces de 90 habitantes por kilómetro cuadrado; una densidad que no es para preocupar a nadie. Lo que sí tendrá que preocupar será la distribución de estos 44 millones, sobre todo si tenemos en cuenta la profecía de Amando de Miguel, que anuncia la formación de un verdadero desierto en la zona central de España, uno de los desiertos más importantes de Europa» (17).

(17) Comentario Sociológico, op. cit., pág. 15.