

01901.02



PROYECTO DE INVESTIGACION

ESTADO, PLANIFICACION Y POLITICAS DE POBLACION EN AMERICA LATINA:  
LOS CASOS DE CHILE Y ECUADOR

Germán Correa D.

Marzo, 1977

Proyecto presentado al Programa PISPAL para su consideración en  
la Novena Reunión Ordinaria del Comité Directivo, Mayo 1977.

El objetivo central de este proyecto es el estudio de la viabilidad estructural de la formulación de políticas de población coherentes con los objetivos de desarrollo económico-social e incorporadas en el proceso de consecución planificada de éstos, en Chile y Ecuador. Tal viabilidad se postula como dependiente de la relación problemática que existiría entre los condicionantes estructurales de la planificación del desarrollo y los requisitos sustantivos con que la formulación e implementación de tales políticas debieran cumplir, dada la compleja naturaleza y causalidad de los fenómenos demográficos y su dinámica. De allí que el énfasis del proyecto radique en la detección de dichos condicionantes y en la lógica que los gobierna, así como en las formas específicas en que afectan las características y alcance que puedan tener las eventuales políticas de población que se formulen en dichos países.

Los condicionantes estructurales de la planificación del desarrollo dependerían o derivarían de la particular lógica del funcionamiento y modalidad histórica de desarrollo del modo de producción capitalista dependiente que tipifica a estos países. Es decir, dependerían de las formas históricas que ha asumido el proceso de acumulación y reproducción del capital y del papel que ha cabido al Estado en dicho proceso, según el estadio y fase de desarrollo del modo de producción dominante y de las clases al interior del mismo.

Al estudiar dichos condicionantes, el proyecto pondrá particular énfasis en el análisis de la viabilidad de la acción estatal planificada en relación a aquellas dimensiones que, junto con expresar la naturaleza y tipificar modalidades de desarrollo dadas, actúan como determinantes; o condicionantes significativos, de los fenómenos demográficos sobre los cuales podría eventualmente actuarse en cada país. Para los efectos de identificar tales dimensiones económico-sociales demográficamente relevantes, se recurriría a la construcción de una política de población "ideal" para aquellos fenómenos que en cada país puedan ser postulados como problemas de población. Ello se haría sobre la base del conocimiento acumulado respecto a la dinámica de tales fenómenos o de conjuntos de hipótesis coherentes y plausibles que existan en la literatura especializada.

En cuanto al estudio del Estado, fuera del análisis de las raíces estructurales de su estado actual de desarrollo, el énfasis se pondrá en las formas y características de la inserción de los conjuntos de políticas económicas y económico-sociales en el proceso general de acumulación y reproducción del capital y de recreación de las condiciones objetivas de la dominación.

Los países que se han seleccionado para ser estudiados, Chile y Ecuador, lo han sido principalmente porque muestran diferencias relevantes en sus procesos de desarrollo, en su estructura y dinámica de las clases sociales, en la evolución y rol del Estado y en su dinámica demográfica y problemas de población, a la vez que intentos tempranos de planificación del desarrollo que permiten llevar a cabo el análisis propuesto en un período adecuado de unos treinta años (desde 1945 en adelante).

El estudio será realizado fundamentalmente dentro de una perspectiva analítica histórico-estructural, aunque intentando develar aquellos procesos intermedios y micro-sociales que dan los contenidos específicos y actuar como expresiones concentradas del proceso general. Cada país será, por ello, estudiado en profundidad como un caso, sin dejar de lado, en las fases finales del análisis, la comparación de los hallazgos en ambos y las posibilidades de generalización de los mismos, tanto en términos sustantivos como prácticos. Esto último, en el sentido de procurar hacer inferencias válidas en torno a las características de diagnósticos útiles para la formulación de políticas de población viables, así como de estrategias de acción para su puesta en ejecución.

## INTRODUCCION

### 1. Antecedentes

En los últimos diez años, o menos todavía, en el área de estudios sobre población en América Latina se ha abierto una nueva etapa en la investigación social centrada en la comprensión y explicación de la dinámica demográfica y de los problemas de población que presentan los países de la región. Las etapas de fines de la década de los años cincuenta y de la década de los sesenta se caracterizaron, en general, por un predominio de los estudios descriptivos y de análisis demográfico y, luego, de las encuestas sobre comportamientos reproductivo y migratorio orientadas hacia un análisis micro-social y, particularmente, psico-cultural y motivacional de tales fenómenos. <sup>1/</sup>

Como resultado de ello, se acumuló una vasta cantidad de información y conocimientos en torno a las relaciones entre una amplia gama de variables económicas, sociales y psico-culturales, tomadas aisladamente o en conjuntos limitados, y variables demográficas específicas o manifestaciones circunscritas de las mismas para segmentos de las sociedades sometidas a análisis. <sup>2/</sup>

<sup>1/</sup> Un buen resumen del desarrollo sustantivo e institucional de los estudios sobre población en América Latina puede encontrarse en CEPAL/CELADE, Implicaciones para América Latina del Plan de Acción Mundial sobre Población, ST/CEPAL/Conf.54/L.4, documento preparado para la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población, México; 3-7 de marzo, 1975, págs. 23-26.

<sup>2/</sup> Una revisión de una vasta cantidad de estos y otros estudios en el área de población en diversas regiones del mundo puede encontrarse en Beralson, Bernard, Social science research on population, documento presentado al International Review Group Preliminary Meeting, Ciudad de México; México, enero de 1976, mimeo. Una revisión similar para América Latina en particular se encuentra en Urzúa, Raúl, Social science research relevant for population policies in Latin America: A partial review, preparado para el International Review Group Second Meeting, Princeton, New Jersey, 25-27 enero de 1977, borrador para comentarios, no publicado aún.

Estos estudios cumplieron, indudablemente, una labor de gran significación en el avance del conocimiento científico sobre tales variables y sus relaciones y continúan llenando los vacíos aún existentes al respecto. Sin embargo, la inconclusividad del conocimiento obtenido a través de ellos -por la gran variabilidad que las relaciones detectadas han mostrado en regiones, países y situaciones históricas concretas- así como su débil poder explicativo en relación a la globalidad de fenómenos y procesos demográficos específicos y a las tendencias de su dinámica en períodos históricos de largo plazo, <sup>3/</sup> han ido produciendo la emergencia de un creciente consenso entre los científicos sociales en torno a que, para realmente comprender tales procesos demográficos es necesario estudiar las complejas relaciones estructurales entre desarrollo económico-social -considerado como un fenómeno global o macro-social- y dinámica de los fenómenos de población. <sup>4/</sup>

En el área de estudios específicamente referida a las políticas de población en América Latina, se ha observado un desarrollo similar, aunque más reciente. En este caso, las etapas iniciales se caracterizaron por un énfasis en los estudios relativos a los procesos de toma de decisiones conducentes a la formulación de tales políticas y a los actores de distinto tipo involucrados en los mismos, evolucionándose rápidamente hacia un enfoque macro-social similar al recién

<sup>3/</sup> Véase Berelson, B., *op. cit.* y Urzúa, Raúl, *op. cit.*

<sup>4/</sup> Para una visión de conjunto que ejemplifica tal evolución, es interesante tener en cuenta el desarrollo seguido por los estudios demográficos dentro del ámbito de la actual Comisión de Población y Desarrollo de CLACSO; véase CEPAL/CELADE, *op. cit.* Para una visión de la evolución del tema mismo de población entre los científicos sociales latinoamericanos, véase Errázuriz, Margarita, M., El tratamiento del problema de población en la producción de los científicos sociales en Chile (1958-1972) CELADE, Serie A, N°126, octubre 1974.

descrito. Ambos encuentran su punto de conjunción en el hecho de que centran su foco de atención en el estudio de la relación general entre población y desarrollo y en la necesidad de conocer en qué forma y a través de qué conjuntos o configuraciones de variables dicha relación se expresa en períodos históricos y en formaciones sociales dadas. <sup>5/</sup> Concretamente, la perspectiva que se enfatiza en el área de estudios relevantes para políticas de población es la de las relaciones estructurales históricamente condicionadas que existirían entre modalidades, patrones o estilos de desarrollo económico-social característicos de las formaciones sociales de la región y los fenómenos y procesos demográficos que en ellas se observan. Se releva, en particular, el rol que cabría principalmente al Estado, a las estrategias de desarrollo y a las correspondientes políticas públicas impulsadas desde aquél, en la conformación de dichas modalidades y en la mediatización y características de sus relaciones con los fenómenos de población y su curso histórico. <sup>6/</sup> Se piensa llegar a identificar, de esta manera,

<sup>5/</sup> Un ejemplo de tal evolución puede encontrarse en los estudios realizados por el Sector Políticas de Población de CELADE, véase González, Gerardo, Actores en la formulación de políticas de población: Un estudio sobre los partidos políticos y los científicos sociales en Chile, CELADE, 1972, mimeo; Errázuriz, Margarita, M., op. cit.; Correa, Germán y González, Gerardo, Actores políticos y población: El caso chileno (en publicación); González, Gerardo y Ortiz, Pura, Científicos sociales y políticas de población en Chile (en preparación); González, Gerardo, Actores políticos y políticas de población en un sistema democrático, CELADE, DS/7, 1975; González, Gerardo, Developmental measures leading to a decline in fertility in underdeveloped countries of Latin America, CELADE, Serie A, N° 174, mayo 1974. Véase también Urzúa, Raúl, La investigación en ciencias sociales y las políticas de población: Sugerencias para la programación de actividades de PISPAL, Santiago de Chile, Unidad Central del Programa PISPAL, abril 1974, mimeo.

<sup>6/</sup> Ejemplos de tal tipo de estudios pueden encontrarse en proyectos de investigación que se llevan o han llevado a cabo, tales como: CELADE, "Estrategias de desarrollo y políticas de población en América Latina: Un estudio comparativo de Brasil, Costa Rica, Cuba y Chile" (dirigido por Gerardo González); CCRP (Colombia), "Estrategias de desarrollo y políticas de distribución territorial de la población" (dirigido por Ramiro Cardona); Unidad Central de PISPAL, "Desarrollo regional, políticas públicas, migraciones y primacía urbana en América Latina" (proyecto comparativo que incluye varios países y cuya realización se está iniciando).

no sólo las causas sino también los instrumentos y medios de acción que permitan llegar a definir políticas demográficas relevantes, es decir, capaces de influir sobre el fenómeno o problema de población de que se trate en países específicos y de conseguir las metas demográficas propuestas.

No cabe la menor duda que estos estudios son de importancia central para el objetivo de formular políticas de población adecuadas. Sin embargo, hay perspectivas analíticas aún descuidadas que se refieren particularmente a los problemas de la viabilidad de dichas políticas, los que van más allá de la elección adecuada y disponibilidad de los medios o instrumentos que les darían concreción,<sup>7/</sup> y que llegan a afectar los objetivos, características y alcance mismos de estas políticas. Ellos surgen, en especial, de la particular naturaleza de los fenómenos demográficos, por un lado, y del requisito de subordinación a y compatibilización de los objetivos de las políticas de población con los objetivos, estrategias y planificación del desarrollo,<sup>8/</sup> por el otro.

Es en esta problemática en la que se centra este proyecto.

## 2. Formulación del problema y delimitación del objeto de estudio

### 2.1. El problema

Las políticas de población, dentro de las perspectivas analíticas que parecen predominar actualmente en América Latina, se piensa que deben cumplir con requisitos

7/ "Las políticas y medidas destinadas a influir sobre el crecimiento y la distribución de la población, al igual que en otras esferas de la vida económica y social, tienen éxito en la medida que son implementadas adecuadamente. Trátase, por una parte, de la elección adecuada de los medios o instrumentos y, por otra parte, de la disponibilidad de éstos en oportunidad y cantidad necesaria", CELADE, Notas para introducir el tema "Experiencias sobre implementación y evaluación de políticas de población y programas específicos de acción: problemas y posibles soluciones", documento preparado para la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, organizada por CELADE con el auspicio del BID, San José, Costa Rica. 8-12 de noviembre, 1976, Doc. G-2.

8/ Véase CEPAL, Informe de la Segunda Reunión Latinoamericana de Población, Doc. ST/CEPAL/Conf.54/L.9; Naciones Unidas, Conferencia Mundial de Población: decisiones tomadas en Bucarest, Nueva York, Centro de Información Económica y Social, 1974. Para una visión de la evolución del concepto de políticas de población y su creciente vinculación con el desarrollo, véase, Atria, Raúl y González, Juan Carlos, La noción de política de población: una revisión de la literatura reciente, Unidad Central PTSPAL, documento de trabajo N°13, noviembre 1975, mimeo.

como los siguientes para adecuarse a la naturaleza de los fenómenos cuyo curso intentan modificar:

a) Las políticas de población deben ser integrales o globales en su formulación. <sup>9/</sup> Esto, por cuanto los fenómenos demográficos serían, por un lado, parte de un "sistema demográfico" que los vincula entre sí en relaciones de interdependencia <sup>10/</sup> y, por otro lado, el producto no de variables económico-sociales aisladas, sino de particulares combinaciones o configuraciones de ellas, <sup>11/</sup> existiendo entrecruzamientos causales entre ellos. Lo último implica que cada fenómeno demográfico es el producto de procesos y constelaciones de dimensiones económico-sociales que, en algunos casos, le son exclusivamente propios y, en otros, propios de más de uno de ellos.

Estas propiedades de los fenómenos demográficos han llevado a que se enfatice la necesidad de que las políticas orientadas a su modificación deben considerar en forma integral los distintos componentes de la dinámica demográfica, a la vez que una amplia gama de medios y mecanismos que estarían incluidos y serían parte de una variedad de políticas públicas económico-sociales que, en su conjunto, modelarían la estrategia de desarrollo que se impulsa desde el

<sup>9/</sup> Véase, CELADE, Políticas de población: Notas para discutir los problemas de su formulación, documento preparado para la Primera Reunión Técnica de Intercambio..., ya citada, Doc. G-1.

<sup>10/</sup> Ibid., pp. 3-4.

<sup>11/</sup> Esta idea se desarrolla en particular en la investigación de CELADE, conducida por González, Gerardo. "Estrategias de desarrollo y políticas de población en América Latina"; una síntesis de las proposiciones básicas que orientan tal proyecto puede encontrarse en Correa, Germán, Estrategias de desarrollo, poder y población, CELADE, Serie IPI, N°22, septiembre 1976, Anexo, pp. 44-47.



Estado. <sup>12/</sup> De esta manera, la intencionada modificación del curso de procesos demográficos específicos vendría a ser parte inseparable del proceso de planificación del desarrollo. <sup>13/</sup>

b) Las políticas de población deben ser multi-sectoriales en su formulación e implementación. <sup>14/</sup> En íntima relación con las propiedades más arriba señaladas, se piensa que estas políticas requieren la activación de mecanismos y medios que cortan a través de los planes sectoriales de desarrollo y que necesitan canalizarse, para su puesta en práctica, a través de los programas de acción de los variados organismos públicos que tienen que ver con la marcha económica y social de un país.

c) Las políticas de población son políticas de largo y muy largo plazo. <sup>15/</sup> Debido a las características de la dinámica demográfica (y a fenómenos como, por ejemplo, la "inercia demográfica"), en cuanto a que los cambios en las tendencias de tales fenómenos sólo adquieren realidad y visibilidad en períodos muy largos de tiempo, las políticas respectivas deben ser de largo alcance temporal y, por ende, asegurar una permanencia en la continuada activación de los mecanismos y medios que las constituyen.

<sup>12/</sup> Véase CEPAL, Informe de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población, ya citado, párrafo 134.

<sup>13/</sup> Véase CELADE, Políticas de población: ..., y Notas para introducir..., ya citados.

<sup>14/</sup> Véase CELADE, Políticas de población:..., pp.4-6.

<sup>15/</sup> Ibid.

Estos requisitos "ideales" de las políticas de población implican que, para que exista un cierto grado de significación sustantiva y de relevancia práctica de las mismas en términos de consecución de sus objetivos, debe existir un grado sustancial de control y dirección de los procesos económicos y sociales por parte del Estado. Además, que ello se instrumentalice a través de un sistema nacional de planificación del desarrollo que sea viable y, sobre todo, operativo. Y, finalmente, que haya un grado importante de permanencia en la orientación, así como en la implementación, que se pueda mantener, desde el Gobierno, respecto a las medidas económico-sociales que se relacionan con la modificación de aquellas variables que se consideran determinantes de los fenómenos de población cuyo curso se desea modificar. Esto último se vincula, como es claro, con el grado de permanencia o fluidez que tengan las relaciones de poder y la situación de dominación al interior de una particular formación social y con todo el conjunto de determinaciones histórico-estructurales que se relacionan con tal fenómeno.

Esto sitúa el problema de la viabilidad de las políticas de población en una perspectiva necesariamente más amplia que la de la simple racionalidad técnica de la correspondencia lógica entre los medios y medidas que se arbitren para influir sobre un fenómeno y las causas que producen a éste, en función de objetivos deseados. Dadas las propiedades que definirían una política demográfica adecuada y su inseparable inserción en el proceso de planificación del desarrollo, más allá de dicha racionalidad, entraría a operar la racionalidad objetiva o la lógica de las leyes que rigen el desarrollo y funcionamiento de las estructuras y procesos económico-sociales y políticos de una formación social dada, que la incluyen en su propia dinámica y la someten a su propio modo de funcionamiento. Tales leyes condicionarían no sólo la

posibilidad misma de la planificación del desarrollo en una particular formación sino, también, el rango de posibilidades estructurales dentro del cual tal proceso puede darse y las características específicas que asuma o pueda asumir, lo cual afecta indudablemente las características de las políticas de población que, como parte del mismo, puedan formularse e implementarse. Precisamente, son tales posibilidades las que vendrían a dictar, en último término, qué es viable hacer, a su vez, a nivel demográfico en una particular formación social; qué objetivos demográficos puede fijarse la política que se defina; qué alcance pueden tener tales objetivos; con qué grado de complejidad y globalidad, en términos de medios y mecanismos, puede enfrentarse el fenómeno demográfico que se haya definido como problema de población; qué estrategias de acción específicas pueden definirse para lograr la implementación de la política que se diseñe; etcétera.

TESIS

De manera que, si bien el conocimiento del complejo de determinantes o causas que los fenómenos demográficos y su curso es fundamental para poder plantear una política demográfica válida, racional, o relevante, ello no asegura que tal política pueda, finalmente, formularse e implementarse a los niveles de integralidad, multisectorialidad y largo alcance requeridos. Tal conocimiento puede ayudar a estructurar modelos dinámicos que establezcan las características sustantivas que "debe" tener una particular política demográfica en formaciones sociales con determinados rasgos, lo que indudablemente es de gran importancia y utilidad para el proceso de formulación concreto de dicha política, sobre todo para tener una idea más o menos precisa de "qué" es necesario hacer para llegar a influir, en una dirección y magnitud deseadas, sobre un particular fenómeno demográfico y su dinámica. Sin embargo, los

rasgos estructurales históricamente condicionados que caracterizan a la formación social, a la vez que, por un lado, moldean los rasgos de su dinámica demográfica y sus problemas de población, establecen, por otro lado, condicionantes estructurales a la viabilidad y factibilidad de dichos modelos y estrategias de acción en cuanto devienen partes del proceso de planificación del desarrollo. Y lo hacen estableciendo émbitos y límites de posibilidad y alcance identificables a los diferentes elementos que los constituyen y características dadas, por ende, a las políticas demográficas que puedan llegar a definirse.

De esta manera, los problemas con que se enfrenta la planificación del desarrollo en formaciones sociales como las que caracterizan a América Latina, pasan a ser problemas generales de la formulación e implementación de las políticas de población mismas, afectándolas en aspectos y formas que es imprescindible investigar, por cuanto inciden tanto sobre sus características como sobre la viabilidad y posibilidades de éxito de las mismas. Es este, precisamente, el problema de conocimiento que nos ocupa.

## 2.2. Objeto de estudio

Plantado de esta manera el problema de conocimiento, el problema de investigación lo definimos como el intento de identificar los condicionantes estructurales de la planificación del desarrollo y la lógica que los gobierna en dos países de América Latina, Chile y Ecuador, que muestran diferencias relevantes en términos de las dimensiones que consideramos estratégicas para intentar tal tarea, como se explicitará más adelante. Se intentará detectar, en particular, aquellos condicionantes que inciden en algunos de los componentes del desarrollo planificado que son estratégicos desde el punto de vista

de los determinantes económico-sociales de los problemas de población que se identifiquen para cada uno de esos países, procurando establecer las formas específicas en que afectarían las características, alcance y viabilidad que puedan tener las eventuales políticas de población que se formulen respecto a los mismos.

Para profundizar el análisis en torno al segundo y más específico énfasis indicado, sobre la base del conocimiento acumulado o de conjuntos de hipótesis coherentes y plausibles respecto a los determinantes de los fenómenos demográficos que se definan como problemáticos para cada país, se intentará la construcción de una política de población "ideal". Orientándose por tal modelo, se procurará determinar qué posibilidades estructurales existen de poder alterar tales procesos demográficos problemáticos por la vía de la manipulación planificada de sus determinantes económico-sociales. A partir del conocimiento que logre obtenerse, se procurará, así, establecer las características concretas y viables que podría tener la política demográfica que eventualmente sea formulada y estimar, al menos cualitativamente, qué impacto podría llegar a tener, de tener alguno, al ser formulada en términos de tal viabilidad y no de su globalidad o alcance "ideal".

Para precisar más el objeto sustantivo de estudio, más adelante se señalará lo que entendemos por "condicionantes estructurales" de la planificación del desarrollo.

### 3. Relevancia del tema

Desde el punto de vista del interés o relevancia que este proyecto pueda tener para el área de las políticas de población, sólo puede decirse que ha sido planteado teniendo en vista, como objetivo último, contribuir a llenar

Lo que nos parece un vacío en las investigaciones que se realizan dentro de esta área. Para llegar a formular políticas de población realistas y viables, no basta con conocer la variedad de determinantes de los fenómenos que pretenden modificar, ni tampoco con que exista consenso en que tales políticas deben ser parte coherente e integradas con los objetivos y planificación del desarrollo. Es necesario, además, intentar adentrarse en el conocimiento de los fenómenos y factores que condicionan la manipulabilidad planificada de las dimensiones del desarrollo que son demográficamente estratégicas y de cuya modificación depende la consecución de los objetivos y metas de las políticas de población. Es a esta necesidad de conocimiento a la que este proyecto intenta contribuir. Se pretende, con ello, poder llegar a establecer criterios generales de diagnóstico y evaluación de viabilidad y factibilidad estructural de políticas de población concretas en formaciones económico-sociales con determinadas características.

Por ello es, también, que pensamos que el proyecto que se propone es de relevancia para PISPAL, puesto que la meta última del Programa es proporcionar los conocimientos necesarios para llegar a formular políticas de población adecuadas y significativas, las que sólo tienen sentido si son realmente viables y operativas. Nos parece que el proyecto que se propone, por el énfasis que pone sobre la búsqueda e identificación de los condicionantes estructurales de la planificación del desarrollo y las formas específicas en que ellos pueden afectar las características y viabilidad de las políticas de población que sea necesario formular, contribuye a ampliar el énfasis que hasta ahora se ha puesto en el Programa en la producción de "insumos" de conocimiento sobre los determinantes de la dinámica demográfica y la forma en que ellos operan y son mediatizados por la acción del Estado. Se espera, así, que el proyecto proporcione algunos aportes teóricos y prácticos sobre el problema de la formulación e implementación mismas de políticas demográficas.

## II. CARACTERISTICAS BASICAS DE LA INVESTIGACION

### 1. Categorías globales de análisis

Una de las primeras tareas del proyecto que se propone será, como es lógico, la delimitación y desarrollo de un marco de referencia analítico que, al mismo tiempo que oriente el proceso investigativo, contribuya a la posterior interpretación de la información y de los hallazgos que surjan como resultado del mismo. Por ello, lo que aquí se entrega no son sino algunos de los elementos de la perspectiva analítica general dentro de la cual se inscribirá el estudio del problema que nos ocupa, como una forma, principalmente, de dar mayor precisión sustantiva a nuestro objeto de estudio.

Conviene adelantar, sin embargo, que el estudio será realizado dentro de una perspectiva analítica histórico-estructural, aunque intentando develar aquellos procesos intermedios y micro-sociales que dan los contenidos específicos o actúan como expresiones concentradas de los procesos más generales en que estamos interesados.

#### 1.1. Los condicionantes estructurales de la planificación del desarrollo

El objeto de estudio que nos ocupa obliga a intentar precisar lo que entendemos por "condicionantes estructurales" de la planificación del desarrollo, lo que, a su vez, ayudará a situar el problema que nos interesa dentro de un conjunto de categorías analíticas que será preciso desarrollar más adelante.

Una forma de entender tales condicionantes sería la de vincularlos con la particular naturaleza y modo de funcionamiento de sistemas económico-sociales dados. Así, dentro de una corriente de pensamiento se sostiene que la planificación

es sólo posible en una sociedad socialista y no en una capitalista. Ello, por cuanto sólo en la primera se cumple el requisito fundamental de la planificación global o integral: un real control y dirección del aparato económico de la sociedad, por la vía de la propiedad y explotación colectiva, y no privada, de los medios de producción y distribución. <sup>16/</sup> La planificación es concebida, así, no como "una simple técnica sino un modo de funcionamiento de un cierto tipo de sociedad". <sup>17/</sup>

Sin embargo, no es posible desconocer que la planificación, o los intentos por planificar, son una realidad en la etapa actual de desarrollo de las economías capitalistas. Así, los mismos autores que propician el planteamiento anterior, reconocen que las transformaciones profundas que ha sufrido la concentración capitalista y la aparición del fenómeno del monopolio, en sus diversas manifestaciones, han alterado significativamente la base objetiva de la "regulación" del capitalismo, es decir, el funcionamiento del mercado, haciéndolo más complejo e inestable y requiriendo, por ello, la necesidad de una regulación global de la economía, que se expresa en diferentes formas de planificación desde el Estado. <sup>18/</sup>

Más aún, en los países de América Latina se ha venido planteando que la planificación ha devenido un requisito indispensable para el desarrollo, aunque se reconoce que no esencial para el funcionamiento del sistema. <sup>19/</sup> Así, la planificación vendría a cumplir, o se intenta que cumpla, no sólo un rol racionalizador

<sup>16/</sup> Véase, por ejemplo, Bettelheim, Charles, Planificación y crecimiento acelerado, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, pp.9-16; Lange, Oskar, Economía socialista y planificación económica, Buenos Aires, Rodolfo Alonso Editor, 1972; Dobb, Maurice, en Lange Oskar, op.cit., Apéndice; pp.77-78; Maynaud, Jean, Planification et politique, Paris, Etudes de Science Politique, 6, 1963, pp.70-71.

<sup>17/</sup> Bettelheim, Charles, op. cit., pág.12.

<sup>18/</sup> Véase, por ejemplo, Bettelheim, Charles, en Prefacio de Delilez, Jean-Pierre, La planification dans les pays d'économie capitaliste, Paris, Editions Mouton, 1968, pág.13; Herzog, Philippe, Le capitalisme monopoliste d'Etat, Paris, Editions Sociales, 1971, Tomo I, pp.70-74 y Tomo II, capítulo 9.

<sup>19/</sup> Véase Matus, Carlos, Estrategia y Plan, México-Santiago, Siglo XXI-ILPES, 1972, pp.7-9.



de la acción gubernamental a nivel del manejo del aparato económico sino, más aun, un rol dinamizador de la economía y de la sociedad, para recuperar el atraso y salir del subdesarrollo, y un rol de instrumento de transformaciones estructurales consideradas esenciales para llevar a cabo tal aceleración y cambio. <sup>20/</sup> Tal planteamiento no hace sino reconocer, implícitamente, las características particulares del desarrollo en América Latina y el rol cambiante y creciente que ha correspondido al Estado dentro del mismo, aunque sin avanzar en los procesos estructurales que explicarían tal tendencia.

Entendemos que en los países capitalistas, la planificación surge en un determinado estadio histórico y fase de desarrollo del modo de producción preva-  
leciente y, particularmente, como resultado de los requerimientos objetivos del proceso de reproducción del capital y de las condiciones objetivas de la domi-  
nación. Así, la capacidad de planificación del desarrollo que tenga el Estado en tales formaciones económico-sociales depende del grado de control y dirección que pueda ejercer sobre el aparato económico, así como del estadio de desarrollo político-institucional en que se encuentre. Tal naturaleza, características y rol del Estado en una particular formación social dependen, a su vez, tanto del estadio y fase de desarrollo del modo de producción predominante como de las características de las relaciones sociales de producción prevalecientes y de la etapa en que se encuentre el desarrollo de las fuerzas productivas y del conflicto de clases al interior de tal formación. La dinámica de estos elementos

<sup>20/</sup> Véase, Delilez, Jean-Pierre, op.cit., pág.20; Boeninger, Edgardo, Procesos sociales, planificación y políticas públicas, documento preparado para el Seminario sobre Estado y Planificación, organizado por ILPES, Bogotá, 10-12 de junio, 1976, pp.6-15; Foxley, Alejandro, Estrategia de desarrollo y modelos de planificación, México, Fondo de Cultura Económica/CEPLAN, 1975, pág.8; ILPES, Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, México, Siglo XXI, 1974.

es la que configura los condicionantes estructurales de la planificación del desarrollo, de sus características y de su viabilidad, en situaciones y períodos históricos dados.

Tales condicionantes se definen, entonces, en términos del ámbito y de los alcances de la regulación económica y social, o planificación del desarrollo, que admite y posibilita el proceso de acumulación y de reproducción del capital y del rol que en tal proceso ha ido asignando al Estado la clase dominante o hegemónica.

De manera que, como aquí se conciben, tales condicionantes van más allá de aquellas perspectivas analíticas que enfatizan, al estudiar los obstáculos o dificultades que ha enfrentado la planificación en América Latina, aspectos como "quiénes se oponen a ella y quiénes la favorecen", "a quiénes perjudica y a quénes beneficia", "cuáles son los obstáculos político-contingentes que ella encuentra y hace surgir", "cuáles son los 'requisitos políticos' con que debe contar a nivel de la burocracia pública para asegurar su funcionamiento y ejecución"; etcétera.<sup>21/</sup> Estas no son sino manifestaciones, a veces formales, de procesos económico-sociales y socio-políticos estructurales cuyo análisis raramente se emprende al evaluar las limitantes con que se enfrenta la planificación

<sup>21/</sup> Este tipo de análisis se encuentra con frecuencia. Véase, por ejemplo, ILPES, Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, México, Siglo XXI/ILPES, 1974, donde se da cuenta de los debates de un amplio grupo de expertos en el Seminario sobre Planificación realizado por ILPES en Santiago de Chile, junio, 1972.

y al proponer soluciones a las mismas. <sup>22/</sup> No se implica, con esto, que tales aspectos no tengan importancia para la viabilidad de la planificación; indudablemente, la tienen. Pero, su análisis debe superar una concepción un tanto estrecha de que la planificación encuentra sus principales limitantes en el funcionamiento coyuntural del sistema político, <sup>23/</sup> sin considerar las relaciones sociales de producción y la naturaleza del modo de producción que sustratan tal sistema y que determinan su comportamiento.

Según concebimos estos condicionantes estructurales de la planificación y de las políticas públicas que a través de la misma se estructuran e implementan, tampoco estaríamos de acuerdo en que "los condicionamientos estructurales sólo limitan el espectro de políticas alternativas entre las que pueden optar los grupos de acuerdo a sus propios intereses. La opción concreta, la elección y puesta en práctica de una de esas políticas, depende totalmente de la correlación

22/ Véase Matus, Carlos, op. cit., pág. 16. Un ejemplo del tipo de soluciones formales que se proponen frente a un problema de raíces estructurales se encuentra en el siguiente resumen de los debates sostenidos en el Seminario sobre Planificación realizado por ILPES, recién citado: "Con referencia a la escasa atención prestada en el pasado a los contactos del mecanismo planificador con sectores políticos, grupos de poder y el resto de las instituciones del sector público, se manifestaron algunas ideas sobre cómo organizar un sistema de planificación consustanciado con el sistema sociopolítico imperante. De otra manera sería difícil corregir las fallas durante la etapa del diagnóstico, del diseño de planes y su ejecución, pues en gran medida ellas deben atribuirse al desconocimiento de una valiosa información que sólo puede obtenerse en estrecha relación con los agentes de mayor peso político. Con esta finalidad, una de las alternativas discutidas sostenía que la oficina de planificación debería ser, en cierto modo, un centro de confluencia donde se ponderaran las posiciones de los diferentes grupos, de modo que allí se generaran políticas económicas cuya viabilidad tuviera sólido sustento". ILPES, op. cit., pp. 21-22. (Subrayados no son del texto). Los comentarios huelgan.

23/ Véase Instituto de Estudios Colombianos (IEC), Estado y planificación: El caso de Colombia, documento preparado para el Seminario sobre Estado y Planificación organizado por ILPES, junio 1976, ya citado, pág. 85, nota 37.

de fuerzas existentes". <sup>24/</sup> Como bien señala un autor, las políticas públicas son más bien procesos sociopolíticos que van encontrando su concreción en el proceso de transformación de la posición de los grupos sociales en la estructura social en capacidad de dominación, de coerción y de gestión de políticas. <sup>25/</sup> No son, por lo tanto, productos estructurados frente a los cuales sea posible optar. Por el contrario, son parte de las "estrategias de dominación" y de "contra-dominación" que las clases y fracciones de clase en conflicto o competencia estructuran e impulsan, teniendo como meta la mantención o conquista del poder en la formación social. En este sentido y, al igual que las estrategias de desarrollo en torno a las cuales se estructuran, dichas políticas son parte de las "estrategias diferentes de reproducción del capital y de las condiciones objetivas de determinadas relaciones de dominación existentes en la formación social, que distintas fracciones de la clase dominante se plantean e implementan según sean las características del control hegemónico que unas u otras de ellas ejerzan sobre el aparato del Estado y sobre la sociedad en su conjunto y según sea el estado de las fuerzas de los dominados o, lo que es lo mismo, el nivel y etapa de la lucha de clases en tal formación".

24/ Solari, Aldo; Franco, Rolando y Jutkowitz, Joel, Teoría, acción social y desarrollo en América Latina, México, Siglo XXI-ILPES, 1976, pág. 166.

25/ Atria, Raúl, Anotaciones para el análisis político de las políticas de población: La relación entre la estructura de poder y la acción pública, documento preparado para el Seminario sobre Estructura Política y Políticas de Población, organizado por CELADE con el auspicio de PISPAL, Santiago de Chile, mayo 1975, publicado por la Unidad Central de PISPAL como Documento de Trabajo N°9, noviembre 1975, pp.13-22.

## 1.2. Estado, poder y planificación en América Latina

Es a partir de esta concepción general de los condicionantes de la planificación del desarrollo desde donde deberá partirse para elaborar el marco analítico central que orientará el proyecto y que se refiere, en especial, a las relaciones entre las características históricas asumidas por el desarrollo del capitalismo dependiente en los países que se estudiarán, el particular rol y desarrollo del Estado dentro de la modalidad histórica de desarrollo de dicho modo de producción y la emergencia y rol de la planificación dentro de tal contexto y etapa histórica.

El desarrollo de los países de América Latina dentro de un modo de producción capitalista claramente inmerso y dependiendo en aspectos importantes de su funcionamiento dentro de la órbita de un capitalismo desarrollado y en expansión transnacional, ha impreso características particulares no sólo a la estructura económica de tales formaciones sino, también, a su estructura social y política. Particularmente importante, desde nuestra perspectiva, es el desarrollo singular y significativo del Estado y sus relaciones con su sustrato en la estructura de clases, en el cual debe particularizarse su carácter no sólo de instrumento de dominación política, sino también de mecanismo central del proceso de apropiación y utilización del excedente económico por la clase o fracciones de clase hegemónicas <sup>26/</sup> y de articulación de los intereses entre

26/ El problema de la utilización del excedente es particularmente relevante desde el punto de vista de la planificación del desarrollo y la lógica económico-social estructural dentro de la cual se inserta. Véase Bettelheim, Charles, Planificación y crecimiento acelerado, op.cit., pp. 104-144.

éstas, <sup>27/</sup> y entre éstas y el capital extranjero. Este rasgo histórico-estructural es el que daría una connotación históricamente singular a la planificación del desarrollo en las formaciones sociales de la región.

Los procesos gruesamente indicados han traído como resultado, también, un crecimiento cuantitativo considerable de los diversos aparatos del Estado, a la vez que una diversificación cualitativa de sus funciones vis-á-vis la sociedad y su desarrollo. En este contexto, el problema de la dicotomía "plan-mercado", planteada como contradictoria con los fundamentos y lógica del funcionamiento de una economía capitalista, debe ser históricamente relativizado, si no en su basamento teórico, en las expresiones específicas que adquiere en situaciones concretas de formaciones sociales específicas, buscando descubrir las funciones estructurales que cumple en el particular estadio y fase de desarrollo del modo de producción, y de las fuerzas productivas y relaciones sociales de producción dentro de éste.

En otras palabras, si bien la contradicción entre planificación centralizada y mercado, como fundamentos de la regulación del funcionamiento de la economía y la sociedad, es válida, para las economías capitalistas en general, debe tenerse en cuenta el tipo de situaciones históricas en las cuales la planificación (o un tipo también histórico de ella) pasa a ser un mecanismo complementario de funcionamiento del mercado, por requerimiento objetivo del proceso de acumulación y reproducción del capital cuando éste sufre estrangulamientos estructurales o coyunturales. El Estado pasa a ser, así, instrumentalizado en función de tal requerimiento por parte de las fracciones de clase o clase social hegemónica.

27/Véase Delilez, Jean-Pierre, op. cit., pág. 16.

Es en esta perspectiva que los "límites de lo posible" -en términos de control y dirección del aparato económico- en las economías capitalistas dependientes de la región, parecen acrecentarse hasta el punto de plantearse el Estado como mecanismo fundamental en la promoción del desarrollo y de las transformaciones estructurales que éste requiere. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, las connotaciones socio-políticas que tiene el tipo de desarrollo que se promueve y su función en relación al proceso de reproducción del capital y de utilización del excedente.

De esta manera, los condicionamientos coyunturales que pueden haber incidido en la adopción de la planificación "como método de gobierno", al decir de los planificadores, pasan a ocupar un lugar subordinado vis-à-vis los condicionamientos estructurales de tal adopción, ubicándolos dentro de la lógica objetiva del particular desarrollo del modo de producción y del Estado que corresponde al mismo, en los países de la región.

### 1.3. Planificación del desarrollo y políticas de población

Generalmente, cuando se plantea el problema de la relación entre planificación y dinámica demográfica, tiende a considerarse esta última preferentemente en términos de variables demográficas relativamente aisladas entre sí que son tomadas como parámetros que el planificador debe tener en cuenta para

las proyecciones de necesidades y la consecución de las metas cuantitativas propuestas. <sup>28/</sup> Asunto distinto es, sin embargo, la consideración de estas variables en cuanto partes de un sistema demográfico que tiene sus propias leyes de interdependencia y funcionamiento y, más aun lo es, el elevar la dinámica de sus procesos al nivel de obstáculos para la consecución de determinados objetivos de desarrollo, considerando, sobre todo, que es la modalidad de desarrollo la que contribuye a moldear dicha dinámica demográfica. Este problema llama nada menos que a desentrañar las leyes dialécticas que regirían las relaciones entre población y desarrollo. No es esta, por supuesto, la tarea de este proyecto.

Lo que pretendemos enfatizar aquí es sólo el carácter necesariamente complejo y comprehensivo que deben tener las acciones encaminadas a afectar determinados procesos y fenómenos demográficos definidos como 'problemas

28/ Una ilustración de ello pueda encontrarse en Naciones Unidas, The determinants and consequences of population trends, New York, Department of Economic and Social Affairs, Population Studies N°50, 1973, Capítulo XVI CELADE, Los estudios demográficos en la planificación del desarrollo, Santiago de Chile, CELADE, 1975 (véase los documentos presentados al Seminario sobre Utilización de Estudios y Datos Demográficos en la Planificación, realizado en Santiago de Chile, agosto 1971). Para análisis de cómo están consideradas las variables demográficas en planes concretos de desarrollo, véase Borzotti, Carlos, Notas sobre la teoría y metodología de la inclusión de los aspectos demográficos y sociales en la planificación del desarrollo, CEPAL/Borrador/DS/121, documento preparado para el Seminario de Estructura Política y Políticas de Población, organizado por CELADE con el auspicio de PISPAL, Santiago de Chile, mayo 1975; Stamper, Maxwell, Population policy in development planning, New York, Population Council, Reports on Population Family Planning, mayo 1973, N°13.



de población", <sup>29/</sup> y, por ello su inevitable imbricación en la planificación global del desarrollo en una formación social. Ella plantea, sin embargo, problemas de difícil solución. Precisamente, por la naturaleza del fenómeno demográfico, la planificación de las acciones destinadas a su manipulación y modificación no admite el mismo tipo de sectorialización que la planificación del desarrollo. Ambas responden a lógicas distintas de funcionamiento de sistemas también diferentes, aunque interrelacionados. De allí que inevitablemente, en esta etapa del conocimiento al menos, la sectorialización de la planificación económico-social tienda a disgregar la unidad que debieran mantener las políticas demográficas. Ello hace particularmente difícil y compleja la labor de formular tales políticas como parte de la planificación del desarrollo y, más aun, las de implementación y evaluación de sus logros.

Teniendo en cuenta tales complejidades y los importantes vacíos de conocimiento existentes en torno a tales problemas, el proyecto que se propone intenta sólo una exploración de algunos problemas de viabilidad. los más gruesos, que se plantean a las políticas de población cuando se consideran como parte de la planificación del desarrollo económico-social. Esto, sobre la base de que si tales problemas no tienen soluciones, a su vez, viables y factibles, más difícil será aún enfrentar aquellos otros como los señalados. Por lo tanto, mayores esfuerzos deberían dedicarse, en esta etapa, a buscar las formas de resolver las limitaciones estructurales que se piensa existen, ya que ello puede ser incluso la clave que ayude a la solución de aquellos otros aspectos.

29/ La verdad es que, si se fuera consecuente con los planteamientos en boga respecto a las relaciones entre población y desarrollo, sería más adecuado hablar de "las connotaciones demográficas de los problemas del desarrollo", en lugar de "problemas de población". Lo cierto es que éstos preocupan no por se sino por su impacto probable sobre objetivos de desarrollo, que son los que se consideran fundamentales.

Estas y otras ideas deberán ser también desarrolladas con mayor profundidad en las etapas iniciales del proyecto.

## 2. Hipótesis o interrogantes del estudio

Dada la naturaleza del proyecto que se propone, su objetivo no es tanto la verificación de hipótesis, sino la exploración abierta, aunque a partir de un marco de referencia analítico orientador, de los fenómenos y procesos en que centra su atención. De allí que se prefiera especificar más bien, los interrogantes que se pretende dilucidar.

Para sintetizar, podemos enumerarlos de la manera que sigue:

a) Qué antecedentes existen, en el desarrollo histórico del capitalismo dependiente que caracteriza, aunque diferencialmente, a los países que se estudiarán, para sostener la proposición de que la planificación surge en ellos no sólo como una respuesta a coyunturas externas y exógenas, sino como respuesta al particular estadio y fase de desarrollo de dicho modo de producción y del Estado en tales países, y a la imbricación del mismo con el capitalismo desarrollado transnacional.

b) Cuáles son las características fundamentales del Estado y de su desarrollo en tales países y de qué manera y forma ellas se vinculan con el desarrollo de las clases y su dinámica. En qué formas concretas el Estado actúa como mecanismo de articulación de intereses entre las fracciones de la clase dominante, entre ésta y el capital extranjero, y entre ella y las fracciones y clases que subordina. Cuál es el papel histórico que ha correspondido a

la planificación en dicho proceso de articulación y en qué formas se ha manifestado y manifiesta.

c) A partir de lo anterior, cuáles serían los límites objetivos dentro de los cuales se mueve la posibilidad de la planificación y qué márgenes de viabilidad establecen a la implementación de los planes que se hayan definido. Qué relaciones existen entre el "deber ser" implícito en los planes concretos y el "ser" de políticas públicas estratégicas que los han, o deberían haberlos expresado.

d) Derivación específica de la interrogante anterior y orientada a proporcionar antecedentes directamente relevantes para estimar la viabilidad de políticas de población, cuáles serían los límites objetivos a la posibilidad de planificar y/o qué márgenes de viabilidad tiene la planificación e implementación de medidas relativas a ciertas dimensiones -expresadas a través de políticas específicas o conjuntos de medidas que podrían ser tomadas como tales- que son consideradas estratégicas para la producción de las tendencias demográficas cuyo curso habría que alterar a través de una eventual política de población. En caso de existir políticas demográficas concretas y operativas, en qué medida y formas están incorporadas a los planes de desarrollo existentes y en ejecución, cuáles son las características de la implementación de las medidas correspondientes, cuál es la naturaleza de los obstáculos que se enfrentan y de qué manera se vinculan con los fenómenos estructurales que interesan.

e) Como conclusión práctica final de los hallazgos en torno a las interrogantes planteadas, cuáles podrían ser, de acuerdo a los condicionantes estructurales de la planificación y a las características de ésta, las políticas de población que podrían llegar a formularse en cada país en torno a sus problemas de población y cuáles sus posibilidades de lograr las metas propuestas.

### 3. Principales variables del estudio

Por las mismas razones anotadas en relación a las hipótesis, no sería adecuado intentar identificar variables principales del estudio, al menos en el sentido en que habitualmente se entiende el término. El análisis se hará principalmente en términos de dimensiones macro-sociales, cuya naturaleza ha quedado establecida en secciones anteriores.

### 4. Cobertura o universo de estudio

#### 4.1. Cobertura socio-espacial

Para la realización del estudio se han seleccionado dos países de la región latinoamericana, Chile y Ecuador, por una serie de razones relativas a sus características económico-sociales, socio-políticas y demográficas que se consideran relevantes en términos de los objetivos del proyecto. <sup>30/</sup> De partida, lo que sería nuestra "variable dependiente", la planificación del desarrollo, es una actividad que se ha iniciado tempranamente en ambos países. Ecuador formalmente en 1954 y Chile, según algunos autores, desde los años 1940- por lo cual será posible analizar su desarrollo histórico vis-á-vis el desarrollo de cada formación social en su conjunto por un período más o menos significativo.

<sup>30/</sup> Las referencias generales para la síntesis de tales características que se indican a continuación pueden encontrarse en Hurtado, Oswaldo, Dos mundos superpuestos: Ensayo de diagnóstico de la realidad ecuatoriana, Instituto Ecuatoriano de Planificación para el Desarrollo Social (INEDES), 1969; Instituto de Investigaciones Económicas y Políticas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Guayaquil, El Capitalismo ecuatoriano contemporáneo: su funcionamiento, Departamento de Publicaciones del Instituto de Investigaciones Económicas, 1976; Pinto, Aníbal et. al., Chile Hoy, México, Siglo XXI, 1970; Pinto, Aníbal, Chile, un caso de desarrollo frustrado, Santiago, Editorial Universitaria, 3ª edición, 1973.

A la vez, existen materiales e informaciones al respecto que parecen suficientes para llevar a cabo su estudio.

a) Características económico-sociales. Si bien tanto Chile como Ecuador pueden clasificarse como países de capitalismo dependiente, no cabe duda que la modalidad de desarrollo de dicho modo de producción tiene características muy diferentes en uno y otro. Así, mientras en el caso de Ecuador el eje del proceso de acumulación del capital y del desarrollo ha estado hasta ahora preponderantemente en la agricultura y en la exportación de productos agrícolas, con una baja significación de la industria y una importante incidencia de las actividades artesanales, en Chile, desde hace ya algunas décadas, el eje se ha desplazado, con un peso considerable, hacia la industria y la exportación de productos semi-manufacturados o manufacturados, así como de materias primas. Por otra parte, el proceso de penetración y desarrollo del capitalismo no ha sido en Ecuador tan comprehensivo, en términos de la estructura económica y social, como en el caso de Chile, con lo cual la formación social del primero muestra una alta heterogeneidad estructural, en el sentido de coexistencia de modos de producción diferentes, con todo lo que ello implica a nivel del funcionamiento del sistema económico, de las características de la estructura social, etcétera; no sucede lo mismo, en cambio, en el caso de Chile, donde el capitalismo ha penetrado con mayor fuerza, destruyendo los modos de producción pre-existentes o subordinándolos a su dinámica, dando por resultado estructuras relativamente más homogéneas.

b) Características socio-políticas. Muy relacionado con lo anterior, la estructura de clases y su dinámica, así como el Estado y su desarrollo, tienen significativas diferencias entre ambos países. Mientras en Ecuador se ha desarrollado una estructura de clases que podría caracterizarse como bi-polar que,

además, mantiene en los márgenes de la misma a un importante contingente étnico, en Chile la estructura de clases es más diversificada, con un importante contingente de capas medias que no sólo mantiene abiertas mayores posibilidades de movilidad social sino, además, ha desempeñado un importante rol de mediatización y de amortiguación del conflicto entre las clases extremas, dado su importante rol político en una significativa etapa del desarrollo del sistema político y del Estado chilenos. Tales características de la estructura de clases ha contribuido, sin duda, al diferente desarrollo y características del Estado y del sistema político en uno y otro país. Frente a un sistema político de rápida apertura hacia la participación de las grandes masas nacionales, políticamente organizadas y movilizadas, que caracterizó a Chile hasta una época reciente, y con un Estado-nación tempranamente estructurado e integrador de los sectores sociales medios y diversificado en cuanto a sus funciones, Ecuador muestra un sistema político más bien "de notables", que mantiene aún hoy a importantes sectores de la sociedad al margen del quehacer político incluso formal (sistema electoral), con un Estado que difícilmente cubre, en sus funciones político-administrativas, a la nación como un todo y cuya intervención en el manejo de la economía y rol institucionalizador del conflicto social es más bien débil.

c) Características demográficas. Uno de los aspectos significativos de este proyecto es el intentar evaluar la viabilidad estructural de las políticas de población, en cuanto parte de la planificación del desarrollo, en los países estudiados. Para ello, es importante intentar identificar los problemas de población que ellos enfrentan, más allá de los enunciados oficiales al respecto a nivel de sus gobiernos, así como lo que objetivamente se está o no haciendo en cuanto a intervenir sobre los determinantes de tales fenómenos problemáticos,

sea que las acciones respectivas tengan o no tal intención. Por eso, es relevante tener en consideración la situación demográfica en cada uno de ellos. Al respecto, también hay diferencias relevantes entre ambos países. En términos muy sintéticos, puede decirse que el problema de población en el Ecuador es el resultado compuesto de las tendencias de diversos fenómenos demográficos: un acelerado crecimiento de la población (el más rápido de América Latina) con una distribución espacial claramente desequilibrada de la misma y con migraciones internas que tienden a aumentar tal desequilibrio (se dan mayoritariamente hacia las zonas costeras de mayor densidad a la vez que hacia las dos ciudades más importantes del país, Guayaquil y Quito). En el caso de Chile, en cambio, el crecimiento de la población ha adquirido una tendencia claramente descendente desde inicios de la década del sesenta en adelante, siendo el problema principal el de la desequilibrada distribución de la población y, en especial, la macrocefalia de Santiago, la capital, y las importantes corrientes migratorias hacia la misma, con el consiguiente desdoblamiento relativo de las zonas rurales.

#### 4.2. Cobertura temporal

El período que se analizará cubre desde el término de la Segunda Guerra Mundial hasta el presente, con particular énfasis en el período en el cual se inician las actividades de planificación del desarrollo en ambos países. Para estos últimos efectos, se tendrá en cuenta que lo que interesa no son tanto los intentos por introducir la programación como actividad racionalizadora de la acción gubernamental a nivel de la economía o segmentos de ella sino, más bien, la iniciación de los intentos que están informados por una concepción global del desarrollo y que se traduce, en cada país, en los intentos por definir, tanto por diferentes fuerzas políticas como por los gobiernos, estrategias de desarrollo que se procura instrumentalizar de manera planificada. Esto último

es un proceso que adquiere real vigencia sólo en los inicios de la década del sesenta en Chile y más tarde aún en Ecuador. El estudio del período anterior al mismo tiene relevancia para detectar e identificar las raíces histórico-estructurales de las dimensiones que, según se ha señalado, son de mayor relevancia para detectar e identificar las raíces histórico-estructurales de las dimensiones que son de mayor relevancia para nuestro análisis.

### 5. Metodología

Aquí se presentará solamente una breve descripción de la estrategia general de investigación que se piensa seguir, sin entrar en el detalle de los problemas metodológicos de variada especie que el estudio plantea, así como en sus soluciones. Tales problemas y soluciones deberán precisarse y desarrollarse en elaboraciones más finas que la que aquí se esboza y que deberán realizarse como paso inicial de ejecución del proyecto, conjuntamente con la elaboración del fenómeno bajo estudio, los que aquí no han sido desarrollados con la explicitación y amplitud necesarias.

Los objetivos del proyecto requieren una estrategia de investigación que compatibilice diferentes niveles de análisis y fuentes de información. En el proyecto hay dos fenómenos básicos que se intenta estudiar y que se consideran íntimamente relacionados: el de la viabilidad de las políticas de población que habría que formular frente a los problemas objetivos de población que caractericen a cada país. El primero exige el estudio de los procesos objetivos que históricamente han tenido lugar en tales países y, el segundo, el plantearse un



"modelo ideal" de tales políticas y el estudio del curso histórico del manejo por el Estado, planificadamente o no, de aquellas dimensiones que son centrales para la consecución de sus objetivos.

El estudio tendrá en cuenta los siguientes niveles:

1) Nivel del desarrollo histórico del modo de producción, de las clases y del Estado. Este nivel consistirá principalmente en el análisis histórico-estructural del proceso global de desarrollo de estos aspectos en el período estudiado, con particular énfasis en la dinámica de sus relaciones. Interesa en especial determinar la naturaleza del Estado, sus relaciones con la sociedad civil, el rol que le ha correspondido en el desarrollo del modo de producción dominante en cada formación y su grado de desarrollo político-institucional. Las fuentes que se utilizarán para tal análisis serán principalmente estudios ya realizados por los científicos sociales sobre cada uno de estos países.

2) Nivel de la intervención estatal y de la planificación del desarrollo. El énfasis central en este nivel se pondrá en el estudio de las formas específicas que han tomado los mecanismos de regulación del mercado capitalista y del rol que ha correspondido al Estado, a través de las políticas económicas y de su control sobre la producción y la distribución en la complementación o modificación de dichos mecanismos. Interesa detectar, entre otros aspectos, el grado de "autonomía relativa" del Estado en relación al funcionamiento del mercado y de la lógica de los intereses privados que se mueven dentro de éste. Intentando identificar la fundamentación socio-política del mismo en las relaciones entre clases y fracciones de clase.

Es importante tener en cuenta el grado de control del Estado sobre la producción y su evolución histórica, así como las tendencias y dirección en la captación de recursos (internos y externos) y en la utilización del excedente, con énfasis en la utilización y estructura del gasto público entre los diferentes sectores. Interesa, además, la relación entre el Estado y el capital extranjero, los mecanismos de llegada de éste (créditos a los sectores público y privado, inversiones directas y/o asociadas al capital nacional, etc.) y el grado de control y dirección de su utilización por el Estado y si ella se realiza o no, y en qué formas y áreas, a través de los planes y su implementación.

Interesa en este nivel, por tanto, la relación entre las tendencias señaladas y la acción planificadora, es decir, "cuánto" de lo que el Estado ha hecho y hace en tales esferas, a través de diversas políticas o instrumentos de política económica, es planificado y llevado a cabo de acuerdo a tales planes. Además, interesa determinar "qué parte" del desarrollo de cada país es planificado y dirigido desde el Estado, para lo cual habrá que contar con una explicitación del patrón de desarrollo objetivo seguido en cada país, los modelos que orientan las acciones estatales al respecto (consideración de las estrategias de desarrollo y de los fundamentos de los planes en éstas) y el grado de correspondencia entre aquél y éste, así como entre las acciones implementadas, las dimensiones a que ellas se refieren y aquéllas incluidas en los diagnósticos y modelos de desarrollo seguidos.

Las fuentes que se utilizarán para estudiar estos diferentes aspectos serán: estudios existentes sobre historia económica y sobre políticas económicas implementadas en estos países, estadísticas económico-sociales, los planes que se han formulado (sus diagnósticos, los modelos teórico-ideológicos que los inspiran, etc.).

documentos oficiales sobre las estrategias de desarrollo que se persiguen (existentes a nivel del aparato de planificación, de ministerios claves, de organismos internacionales a los cuales se han presentado proyectos para su financiamiento, etc.), programas diseñados e implementados por ministerios específicos (especialmente aquellos no incluidos en la planificación global o sectorial misma).

3) Nivel del sistema y aparato de planificación, sistema político-administrativo y sistema político.

El énfasis en este nivel se pone en las características del sistema y aparato de planificación vigentes en los países estudiados, incluyendo su evolución histórica, y sus relaciones con el resto del aparato público y con el sistema político general. Para ello, se utilizarán estudios existentes sobre dichos aparatos y los problemas que ha enfrentado y enfrenta el diseño e implementación de los planes y las características del proceso de planificación (su posición en la cadena de toma de decisiones, su status dentro del aparato público, la forma en que se diseñan e implementan los planes, las facultades y atribuciones concedidas a la entidad planificadora, etc.). Es posible, también, que se intenten entrevistas con planificadores y "decision-makers" a nivel del aparato burocrático estatal.

4) Nivel de las políticas de población y la planificación del desarrollo.

A partir de un modelo de políticas de población referidas a los problemas de población que se haya identificado para cada país, contruido sobre la base de los conocimientos o planteamientos hipotéticos existentes respecto a los determinantes de los fenómenos demográficos que tales problemas de población incluyen,

se procurará establecer cuáles de tales determinantes han sido o están siendo sometidos a la acción gubernamental planificada y las características de tal acción, en los términos señalados en niveles anteriores. Se espera que haya una alta coincidencia entre dichos determinantes y aquellos que son centrales en los modelos de desarrollo que se han definido y detectado en los niveles anteriores, por lo cual la información y análisis realizados en tales niveles irán aportando la materia prima para estimar "cuánto" se hace o puede hacerse en relación a la manipulación de los señalados determinantes. A pesar de tal esperada coincidencia, sin embargo, en caso de que la planificación del desarrollo no incluya o no afecte a las dimensiones demográficamente estratégicas, o a algunas de ellas, se intentará un estudio de la trayectoria de las políticas públicas que parezcan más relevantes o de la forma en que han evolucionado dichas dimensiones cuando no han sido incluso objeto implícito o intentado de políticas públicas específicas (por ejemplo, la localización geográfica de las inversiones puede no ser objeto de políticas directas, pero sí el resultado del juego entre intereses privados y las acciones gubernamentales que, con otros objetivos, inciden indirectamente las decisiones de localización).

Por supuesto, consideración especial habrá de aquellos casos, como en el Ecuador, en que a nivel oficial se ha expresado el deseo o se estarían realizando acciones que tienen en cuenta el alterar ciertas tendencias demográficas (por ejemplo, el énfasis en el desarrollo regional como forma de alterar las corrientes migratorias y el desequilibrio en la distribución espacial de la población ecuatoriana, en el último plan de desarrollo), intentándose una evaluación de dichas acciones, su efectividad y los obstáculos estructurales a las mismas.

### III. REQUISITOS Y PLAZOS

#### 1. Cronograma

El tiempo de realización del proyecto se estima en doce meses, distribuyéndose las principales actividades de investigación de la manera siguiente:

- |   |         |
|---|---------|
| a) Elaboración del marco de referencia analítico y diseño del estudio (especificación de problemas teóricos y metodológicos y las soluciones respectivas)   | 3 mes   |
| b) Definición de los problemas de población en cada país y del modelo (o diseños reales) de políticas de población correspondiente  | 1 mes   |
| c) Recolección y sistematización de estudios sobre modalidad global de desarrollo, clases sociales y Estado en los dos países   | 2 meses |
| d) Recolección, sistematización y análisis de informaciones y datos estadísticos sobre modelos y estrategias de desarrollo seguidas, políticas económicas implementadas y sus logros, presupuesto nacional y gasto público, inversión extranjera, etc.  | 4 meses |
| e) Recolección y análisis parcial de informaciones y estudios sobre aparato de planificación, sistemas de planificación, ubicación y características del aparato planificador dentro de la burocracia pública, relaciones con ésta y con el sistema político, sistema de implementación de planes, etc. | 2 meses |
| f) Análisis integrado de la información y análisis parciales realizados y redacción del informe final   | 2 meses |

## 2. Personal y presupuesto

Está programada la participación de dos investigadores y de dos ayudantes. El investigador responsable será Germán Correa y radicará en Chile. El investigador asociado será Paul H. Oquist y radicará en Quito, Ecuador. El presupuesto solicitado cubriría los gastos para salario de los investigadores y de viajes entre Ecuador y Chile para reuniones de coordinación. Los gastos de ayudantes, viáticos (per diem) y de adquisición o reproducción de material bibliográfico serán cubiertos por los investigadores.

### Presupuesto

	Mensual	Total
- Investigador responsable (12 meses)	US\$ <u>1.300</u>	15.600
- Investigador asociado (12 meses)	US\$ 1.100	13.200
- Viajes (3) entre Chile y Ecuador		<u>1.650</u>
TOTAL		US\$ 30.450

Los gastos de infraestructura (oficina, secretaria, etc.) serán cubiertos por las instituciones que presten su auspicio (CELADE, en el caso de Santiago; (CISAL) Centro de Investigaciones Socio-políticas para América Latina, en el caso de Quito).

## 3. Forma de publicación de los resultados

Se espera producir algunos artículos sobre temas específicos cuyo desarrollo sea parte de los avances parciales del proyecto, esperando publicarlos a través de CELADE o de revistas especializadas, indicando el patrocinio financiero de PISPAL y CELADE al proyecto. Los resultados finales se espera publicarlos a través de CELADE, con el debido reconocimiento a PISPAL.

## 4. Curriculum de los investigadores

Se adjunta el curriculum de los investigadores.