

INT-1581

~~CEPAL/CELADE (1581)~~

O LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA



ANOTACIONES PARA EL ANALISIS POLITICO DE LAS POLITICAS DE POBLACION:
LA RELACION ENTRE LA ESTRUCTURA DE PODER Y LA ACCION PUBLICA

Raúl Atria

Documento de Trabajo N° 9

Santiago, Chile
Noviembre de 1975

UNIDAD CENTRAL DEL PROGRAMA
DE INVESTIGACIONES SOCIALES SOBRE
PROBLEMAS DE POBLACION RELEVANTES
PARA POLITICAS DE POBLACION EN
AMERICA LATINA

PISPAL

ANOTACIONES PARA EL ANALISIS POLITICO DE LAS POLITICAS DE POBLACION:
LA RELACION ENTRE LA ESTRUCTURA DE PODER Y LA ACCION PUBLICA

Raúl Atria^{*}

Santiago, Chile

Noviembre 1975

UNIDAD CENTRAL DEL PROGRAMA DE INVESTIGACIONES SOCIALES SOBRE PROBLEMAS
DE POBLACION RELEVANTES PARA POLITICAS DE POBLACION EN AMERICA LATINA

^{*}/ El autor es miembro de la Unidad Central del PISPAL

I N D I C E

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. EL SENTIDO DE LA RELACION ENTRE FENOMENOS POLITICOS Y DEMOGRAFICOS	3
1. Consideraciones preliminares	3
2. Efectos políticos de fenómenos demográficos: los estudios de migración e inestabilidad política en América Latina	5
III. EL ANALISIS POLITICO DE LAS POLITICAS PUBLICAS	13
1. La noción de políticas como proceso	13
2. El marco estructural del poder	15
A. Algunos supuestos y problemas iniciales	15
B. Estructura política y políticas públicas	17
IV. ORIENTACIONES PARA EL ANALISIS POLITICO DE LAS POLITICAS DE POBIACION	22
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	29

I. INTRODUCCION

En las páginas que siguen, se intenta presentar algunas consideraciones destinadas a elaborar ciertos elementos que podrían configurar un marco de referencia adecuado para el análisis político de las políticas de población. Estos elementos se ordenan en un eje que constituye el objetivo central del trabajo y que se orienta a asentar las bases de una perspectiva específica de análisis que puede ser útil para abordar el problema de las relaciones entre las políticas de población, el proceso político que las produce y la estructura de poder al cual éste corresponde. Los obstáculos teóricos y empíricos de este problema, a los cuales nos referiremos repetidamente a lo largo de estas páginas, no necesitan ser enfatizados para comprender, desde la partida, que el tema es altamente complejo y vasto en sus implicaciones.

La necesidad de una perspectiva que permita este tipo de análisis surge, inevitablemente, cuando los datos cuantitativos de las relaciones demográficas se interpretan como un sistema abierto a las influencias de procesos y estructuras sociales que intervienen entre las variables demográficas y que configuran el comportamiento global de un grupo. Desde el punto de vista del análisis político, esto significa que la dinámica demográfica queda invariablemente en el marco de las acciones y los proyectos que repercutan en los comportamientos de la población y en sus condiciones reales de existencia.

Este documento no pretende abarcar todas las implicaciones que acarrea semejante apertura de las variables demográficas (tamaño, crecimiento, distribución) y las funciones demográficas clásicas (fecundidad, mortalidad y migración como determinantes de tales variables) al análisis macrosocial de la acción política y, por ende, de las políticas. Tanto la elaboración teórica como la acumulación de estudios empíricos de las ciencias sociales directamente relacionadas con este tema, son conocidamente poco precisas y escasas, de ahí el carácter inevitablemente tentativo y provisorio en la configuración de un marco de referencia que sirva para responder al problema. Este mismo hecho induce a plantear ciertas reflexiones con parsimonia en cuanto al vuelo de imaginación sociológica que puede emprenderse para el tratamiento de un tema que pareciera prestarse para relacionar todo con todo y que, como resultado, puede no traducirse en problemas de investigación de proporciones investigables.

En efecto, la interpretación de la dinámica demográfica en el contexto de las relaciones de poder, contexto que es el nudo central en el estudio de los procesos y estructuras políticas, si no es acotada con alguna especificidad, puede derivar hacia cuestiones teóricas y empíricas de indudable pertinencia para el análisis de determinados procesos políticos, pero de relevancia lejana para las políticas demográficas o para los contenidos demográficos de las políticas sociales, por las indudables mediaciones que existen entre los fenómenos políticos y demográficos. Las reflexiones que siguen en el curso de este trabajo y las orientaciones de análisis que en ellas se contienen, se han elaborado, en la medida de lo posible, remitiéndose explícitamente a la observación precedente para no perder de vista el objetivo de este documento que, como se dijo más arriba, no es otro que contribuir con algunos elementos para un marco de referencia adecuado al análisis político de las políticas de población.

II. EL SENTIDO DE LA RELACION ENTRE FENOMENOS POLITICOS Y DEMOGRAFICOS

1. Consideraciones preliminares

Un aspecto que, por las implicaciones teóricas y prácticas que de él derivan, reviste un interés especial para el tratamiento del tema, es el que incide en el sentido de la relación que es necesario establecer entre los fenómenos políticos y la dinámica de población.

Una somera revisión de la literatura muestra que el intento de relacionar en alguna forma ciertas variables y funciones demográficas tales como tamaño de la población y tasa de crecimiento, ha estado presente desde antiguo en la reflexión macrosocial. Por ejemplo, autores como Organski (1972) y Mukerjee (1941) intentaron establecer relaciones entre fenómenos políticos y demográficos para responder a la interrogante acerca de las consecuencias que tenían sobre el poder del Estado, en particular en las relaciones internacionales, ciertas características netamente demográficas de la población. El primero de los autores citados revisó la relación entre el tamaño de la población y el poder del Estado y llegó a proponer que éste último es una función de la población efectiva (término más o menos equivalente a la población económicamente activa). Mukerjee, por su parte, indagó acerca de las causas que él denomina "demogenéticas" de los conflictos internacionales y, en particular, en las políticas agresivas y expansionistas de las naciones en el período posterior a la Primera Guerra Mundial, intentando analizar la incidencia de los factores demográficos en la política internacional de los Estados.

Desde otro punto de vista que se orienta a una definición más disciplinaria de las relaciones entre demografía y política, un cientista político como Weiner, en un artículo que no deja de ser polémico y discutible (Mac Coy, 1973), acuña el término "demografía política" para referirse al estudio del tamaño, composición y distribución de la población en relación al gobierno y a la política (Weiner 1971). Para este último autor la demografía política como campo disciplinario de análisis tiene que ver con:

- a) Las consecuencias políticas de los cambios demográficos y especialmente los efectos de tales cambios en las demandas que se plantean a los

gobiernos en la eficacia de su acción, en la interacción política de los grupos sociales y en la distribución del poder;

- b) El estudio de los determinantes políticos del cambio poblacional, particularmente las causas políticas del movimiento de las personas; y
- c) El estudio de las políticas públicas y su impacto en el tamaño, composición y distribución de la población.

Si bien es cierto que, en principio, el conjunto de los tres aspectos mencionados por Weiner muestra relaciones de dependencia mutua entre variables demográficas y políticas, el desarrollo del artículo no parece dejar dudas en cuanto al hecho de que el énfasis fundamental de la argumentación y por ende, el campo concreto de estudio que allí se propone, se refiere al primero de los tres aspectos señalados. Lo que resulta de tal definición del campo, es fundamentalmente un tipo de análisis en el cual el problema central está en el estudio de los efectos políticos de cambios demográficos, vale decir, el sentido predominante de la relación va desde las variables demográficas tratadas como independientes, hacia las variables políticas tratadas como dependientes.

Estos autores, citados a título meramente ilustrativo, se inscriben en una modalidad general de aproximación al estudio de las relaciones entre fenómenos políticos y demográficos caracterizada por el intento de explicar aquellos como dependientes de variables demográficas. En su forma lógica más general, esta aproximación define el poder (y los fenómenos políticos que de él se derivan) como fenómeno que ha de ser explicado y los fenómenos demográficos (tamaño, crecimiento, distribución de la población) como fenómenos que explican a los anteriores o a algunos de ellos.

Esta caracterización formal puede ser un tanto extrema y simplista en la medida en que no se refiere a las calificaciones de interdependencia que, en mayor o menor grado, se hacen con frecuencia al abordar relaciones entre estos dos tipos de fenómenos pero no lo es en la medida en que plantea el problema de manera tal que el peso fundamental del análisis descansa en alguna relación de causalidad más o menos explícita, que va desde las variables demográficas hacia las variables políticas. En tal sentido, constituye una forma posible de abordar los problemas que surgen al intentar vincular fenómenos demográficos con procesos y estructuras

políticas, que no ha estado ausente en estudios dirigidos a observar esta vinculación en el contexto latinoamericano.

Por el contrario, esta aproximación metodológica genérica se puede constatar en una serie de trabajos que tratan de interpretar los efectos políticos de la migración rural-urbana en diversos países del continente.

2. Efectos políticos de fenómenos demográficos: los estudios de migración e inestabilidad política en América Latina

La envergadura de los procesos migratorios internos puesta de relieve y cuantificada reiteradamente en los diagnósticos de la realidad latinoamericana, publicados en las últimas dos décadas se presta para generar preguntas acerca de los "desequilibrios" que esta transferencia masiva de población tiene en los centros urbanos, particularmente en la integración política de las ciudades. La magnitud cuantitativa del fenómeno ha actuado, en estos trabajos de investigación, como estímulo poderoso para intentar analizar cuales podrían o pueden ser sus efectos en los puntos de concentración del fenómeno, en este caso los centros urbanos receptores de las corrientes migratorias y específicamente las ciudades metropolitanas. El rango de problemas de investigación suscitado en torno a los efectos de las migraciones internas es amplísimo. Así lo ilustran algunos estudios que las han analizado considerando aspectos tales como los factores de expulsión y de atracción de las corrientes migratorias o los diferenciales demográficos y sociales entre población no-migrante y migrante. Otros investigadores han estudiado la inserción del migrante en la estructura ocupacional urbana, su movilidad en la estratificación social de las ciudades y la selectividad del fenómeno migratorio. Dentro de esta vasta acumulación de estudios, interesa destacar, para los propósitos del presente trabajo, aquellos que explícitamente han tratado de introducir elementos de análisis del comportamiento político de los migrantes urbanos.

Se trata de estudios relativamente recientes que comparten, en general, un modo de aproximación al problema que podría caracterizarse como un intento de examinar los efectos de un fenómeno demográfico como la migración, en el comportamiento político de los migrantes y, a través de éste, en el sistema político urbano. Este modo de aproximación se halla representado por autores como Pye (1965), Cornelius (1969), Nelson (1969-1970), Clinton (1972), Alschuller (1972) y Portes (1972).

El marco de referencia general de estos autores recibe, en mayor o menor grado, la influencia de los teóricos de la sociedad de masas y de la escuela de sociología urbana de Chicago, y se desarrolla, por lo tanto, en una perspectiva que otorga un tratamiento destacado a procesos y cambios psico-sociales en relación con procesos socio-ecológicos. De aquí puede desprenderse la importancia que adquiere, para la lógica interna de esta perspectiva, el proceso de urbanización acelerada y de migración masiva en América Latina, como caso o instancia de prueba de las hipótesis que se generan en el marco de referencia teórico que inspira y orienta a estos investigadores.

Los estudios señalados, para decirlo una vez más, representan una forma de tratamiento analítico en la que los fenómenos demográficos son considerados como variable "independiente" y los fenómenos políticos como variable "dependiente". El balance que puede hacerse de ellos es, en general, poco promisorio para nuestro tema por varias razones que vale la pena resumir para tenerlas presente en el desarrollo posterior del presente trabajo. Para ser justos en la apreciación del tratamiento que descansa en esta relación de dependencia-independencia, es necesario reconocer que tal vez una búsqueda más minuciosa pueda mostrar la existencia de estudios que hayan tomado en cuenta otras variables del sistema de relaciones demográficas como fecundidad o mortalidad, tratadas en relación de independencia con respecto a variables políticas. Los estudios revisados se refieren consistentemente a las corrientes migratorias, lo cual puede tomarse en cuenta como indicación de lo extraordinariamente difícil que resulta extender este tratamiento a otras variables demográficas y como indicación, a la vez, del esfuerzo considerable de imaginación sociológica que se requeriría para ligar fenómenos políticos como dependientes de otros fenómenos demográficos.

Hecha esta salvedad, puede resumirse la apreciación acerca de los resultados a que han llegado tales investigaciones, en los siguientes puntos:

1. Como bien han señalado algunos estudiosos del tema, como Soares (1973), el nivel de análisis en que trabajan quienes han hecho uso de esta aproximación, se halla en el plano del comportamiento individual. Básicamente esta circunstancia se produce porque los conceptos de privación relativa, frustración, anomía, expectativas y otros similares utilizados para caracterizar la situación hipotéticamente típica del migrante, conducen a ciertos análisis que se sitúan en este nivel. La respuesta del individuo aparece tratado como un mecanismo compensatorio

de los desajustes psico-sociales, que puede manifestarse tanto en un comportamiento abierto como en una predisposición a asumir ciertas actitudes según la percepción que tiene de su propia existencia.

Una de las dificultades más serias que afecta a los análisis que toman esta orientación, es el problema de pasar del plano del comportamiento individual, a niveles en que el comportamiento asume formas de acción que no pueden ser aprehendidos por extrapolación de conceptos que funcionan relativamente bien en el nivel del comportamiento individual, pero que no resultan del todo adecuados cuando el análisis se sitúa en el nivel del comportamiento colectivo en los grupos sociales. En relación con la migración, Singer ha desarrollado la noción de "flujo migratorio" precisamente como alternativa conceptual que permite analizar este fenómeno no como un agregado de decisiones individuales sino como un movimiento espacial de un grupo social (Singer, 1973).

2. El material empírico que es utilizado en estos estudios, tiende a estar muy desigualmente distribuido en cuanto a las variables o conjuntos de variables que se refieren a los diversos términos del problema. Desde luego, debe hacerse presente que en su mayor parte, este material proviene de fuentes e instrumentos que producen datos relativamente abundantes y confiables para analizar aspectos socio-económicos del migrante, pero insuficientes en cuanto a los aspectos políticos del comportamiento de estos individuos. En la mayoría de los casos, los datos provienen de investigaciones que fueron diseñadas para análisis en los que el examen de las variables políticas no está dentro de la definición del problema del investigador o sólo lo está en forma tangencial o secundaria. Debe reconocerse, sin embargo, que dicha limitación es de ordinaria ocurrencia en el trabajo de análisis de materiales empíricos secundarios, en los que frecuentemente el investigador debe recomponer y reelaborar la información para adecuarla mejor a su problema. Este condicionamiento impuesto por la naturaleza de los datos tiene una incidencia que va más allá de esta limitación genérica del análisis secundario, por cuanto tiende a agravar la dificultad teórica ya señalada en cuanto a la ligazón de los niveles de análisis, que se presenta en los estudios representativos de este modo de aproximación a nuestro problema.

Considerando estas observaciones tendientes a calificar el esfuerzo de investigación que requieren estos estudios, conviene volver al punto de la desigual distribución del material empírico en cuanto al tratamiento de los diversos

términos del problema. Lo primero que salta a la vista de un observador atento, es el contraste marcado que se nota entre la masa de información con la cual se caracteriza el agregado de la población migrante, y los factores psico-sociales que se especifican en el individuo migrante que evalúa de alguna manera (positiva o negativa) su propia condición migratoria.

Una parte del problema, aparece, por así decirlo, profusamente informada por los datos con respecto a la otra parte del problema. En efecto, el componente político del problema (efectos que la masa de población migrante produce en el sistema político urbano), tiene un tratamiento comparativamente pobre. Sabemos mucho más acerca de la migración, los factores socio-económicos asociados con la decisión de migrar, las motivaciones del migrante, las características demográficas de los migrantes, la selectividad y la gradualidad del fenómeno migratorio, que acerca del comportamiento político del migrante y su inserción en la estructura política urbana.

3. Las dos apreciaciones anteriores que se refieren a los problemas teóricos y empíricos más característicos de estos estudios, sirven para explicar el estado en que se encuentra la investigación de los efectos políticos de un fenómeno demográfico como es la migración. Según la comprobación hecha por los propios autores que han trabajado en esta perspectiva, la evidencia empírica que han tomado en cuenta reiteradamente refuta las hipótesis acerca del comportamiento político de los migrantes que se derivan del marco de referencia psico-social que orienta esta perspectiva de análisis. En general, todas esas hipótesis suponen como efecto conductual de la situación del migrante un comportamiento políticamente radicalizado que se manifestaría en acciones de protesta y en una relativa predisposición a la violencia política, cuya consecuencia agregada sería la inestabilidad del sistema político urbano.

Teóricamente el nexo entre migración y radicalismo en esta hipótesis se establece, como hemos visto, en términos de frustración, concepto con el cual se apunta tanto al conjunto de condiciones que caracterizarían al migrante, como al mecanismo psicológico que desata el comportamiento compensatorio de rechazo y protesta, en suma, el radicalismo político. Siendo éste el nudo de la relación dinámica entre situación y comportamiento, la no verificación empírica de la hipótesis conduce a los autores que se han comentado, a reformular la relación prevista intentando establecer grados de frustración, es decir, buscando una escala de intensidad en

esta variable que conecta migración con radicalismo y que permitiría especificar un "umbral" de frustración más abajo del cual no se produciría el comportamiento previsto por la hipótesis. Cuando la falta de comprobación empírica de esta hipótesis revierte sobre el marco teórico que la orienta y se llega a reexaminar el nexo que conecta migración con comportamiento político, refinando la noción de frustración en términos de su intensidad para llegar a la noción de umbral, se abren dos posibilidades analíticas.

La primera consiste básicamente en revisar la cuestión operacional de establecer una medición adecuada del nivel de frustración, asunto que traslada el problema teórico a un plano eminentemente empírico, sin un replanteo propiamente teórico. En resumen, esto significa que las nuevas interrogantes no se dirigen a la revisión crítica del marco teórico sino a la revisión de la operacionalización y la medición de una variable que no cambia fundamentalmente su status teórico. Diversos problemas afectan a esta posibilidad analítica desde el punto de vista de la lógica del análisis, que estaría demás reiterar en detalle en esta oportunidad. Interesa destacar, sin embargo, uno de tales problemas que es la proclividad, inducida por la falta de cuestionamiento crítico de las teorías, de transformar la relación hipotética (a partir de cierto nivel de frustración se produce radicalismo político) en presupuesto teórico (el radicalismo político supone un alto nivel de frustración).

La segunda posibilidad consiste en revisar la noción de frustración ya no desde el punto de vista de la medición empírica de sus niveles posibles, sino desde el punto de vista de los factores que la producen. Por cierto esta revisión lleva a una pregunta fácil de formular pero que no tiene una respuesta igualmente fácil, porque obliga a un replanteo crítico del marco teórico utilizado. Situándose todavía dentro de la propia lógica de la perspectiva de análisis en la cual el fenómeno comportamiento político de los migrantes es tratado como variable dependiente del fenómeno demográfico migración, podría darse por superada esta interrogante si hubiera una relación directa y unívoca entre migración y frustración, de modo tal que el hecho de la migración explicase estadísticamente la frustración del migrante, lo que la propia evidencia empírica manejada por estos estudios refuta. No siendo sostenible la asociación indicada, no queda otra salida que introducir otros elementos que pudieran dar cuenta de la variable frustración, pero que terminan por sacar el análisis del plano psico-social individual y lo lleva a otros niveles

típicamente más macro-sociales. Una primera expresión, un tanto tímida de esta salida del análisis, se expresa por la inclusión de ciertos procesos que sirven para configurar el contexto social que rodea al individuo migrante. Aquí suele hacerse referencia a situaciones que tienen un carácter marcadamente estructural (marginalización, pobreza) y a procesos que igualmente tienen ese carácter (urbanización, industrialización, movilización política, institucionalización). Introducida la noción de contexto social deben incluirse, como parte integrante de ese contexto, las relaciones de poder y las características políticas que concurren a definirlo, pues no hay razón válida para incluir selectivamente algunos aspectos de ese contexto y no otros. No hay razón válida entonces para excluir fenómenos políticos, en particular la ubicación que el individuo tiene en la estructura de poder en razón del grupo a que pertenece y por lo tanto, su comportamiento político, como elemento que condiciona el nivel de frustración de ese mismo individuo. A estas alturas, el concepto de frustración casi necesariamente se relativiza en términos estructurales. Con ello ocurre que la relación de dependencia de la variable política (comportamiento radical de protesta) con respecto a la variable demográfica migración, que caracteriza inicialmente a esta orientación analítica, se hace en el mejor de los casos dudosa y, por lo tanto, difícil de mantener.

Otra salida más explícita del plano psico-social consiste en alterar directamente la relación de dependencia entre las variables, asumiendo que el proceso migratorio mismo es dependiente de la situación del migrante en la estructura de poder. Es, en cierta manera, la alternativa propuesta por Soares que llevaría a replantear drásticamente esta perspectiva de análisis, por una línea que parece más promisoría en cuanto lleva necesariamente al examen de las relaciones de dominación tratadas como el eje central del análisis. Con este tratamiento, el fenómeno demográfico de la migración aparece sustantivamente reformulado como una manifestación espacial y temporal del funcionamiento concreto de la estructura política tanto en sus niveles locales como nacionales, regionales e internacionales, según sea el tipo de migración que se analiza.

Todo este recorrido, sin embargo, lleva a una distancia considerable del punto en que normalmente han partido las investigaciones representativas de la orientación que, hasta el momento, ha parecido prevalecer en los estudios empíricos que intentan ligar migración con comportamiento político. La veta que se abre con un replanteo crítico del marco de referencia de tales estudios, es rica en

posibilidades para un análisis político de fenómenos demográficos que, como tal, debe centrarse, debe favorecer, si se prefiere, las relaciones de dominación como parte indispensable del análisis.

El balance de los estudios sobre el efecto político de fenómenos demográficos no debe llevar a la conclusión de que necesariamente esta orientación deba abandonarse. Es justo reconocer que queda mucho trabajo por realizar, aún sin salir de esa perspectiva, para mejorar la calidad de la información acerca de la variable política del problema, que es empíricamente precaria comparada con la que se dispone para la variable demográfica (la migración). Igualmente queda por delante un trabajo de conceptualización, que es reconocidamente complejo, en cuanto a la precisión del radicalismo político y en cuanto al tratamiento del contexto social del migrante.

Sin embargo, no se puede evitar tener la impresión de que esta orientación analítica y las tareas de investigación que ella deja abiertas, configuran un problema que puede ser mejor tratado después de realizar un análisis que revierte los términos de dependencia de las variables, y que se orienta a responder preguntas acerca del efecto demográfico de la estructura política. En suma, la proposición que surge de esta evaluación, es que hay una tarea previa y que, por desgracia, aparece escasamente tratada en las investigaciones que, de una u otra manera, intentan expresamente introducir el análisis político de los fenómenos demográficos. En otras palabras, parece pertinente preguntarse hasta dónde y en qué momento procede el análisis de los procesos y estructuras políticas como respuesta a presiones demográficas (en el caso que tratamos éstas se refieren a la migración), y hasta dónde y en qué momento procede el análisis de esos procesos y estructuras en cuanto generan o condicionan, en su conjunto, aspectos determinados de esa dinámica.

Esta tarea previa que consiste en invertir los términos de dependencia de las variables hace necesario interpretar las migraciones como un fenómeno que es condicionado por fenómenos políticos. Dentro de éstos, adquieren una especial relevancia las políticas públicas que emanan de los centros nacionales, regionales y locales, entendidas como proceso que permanentemente afecta, en distinta forma, las condiciones de vida de los diversos grupos o categorías sociales que migran. En esta perspectiva lo que se necesita es, en otras palabras, generar hipótesis que permitan abordar el estudio de este fenómeno demográfico en función del efecto

diferencial de las políticas que concretamente alteran el cuadro de situaciones, capacidades y oportunidades de los grupos sociales que colectivamente se desplazan en el espacio de una sociedad dada en un tiempo dado. Esta perspectiva es aplicable, en principio, al tratamiento de las demás variables que componen la matriz de relaciones demográficas (fecundidad, mortalidad, tamaño y estructura de la población). Sin embargo, el tratamiento de la relación de dependencia de estas variables respecto a las políticas públicas, llevaría a extender excesivamente este trabajo. Lo que se ha querido destacar en esta oportunidad es una posible aproximación analítica cuya estructura lógica es, básicamente, la misma para todas las variables demográficas. El que estas páginas se hayan referido de manera específica al examen de estudios que tratan la variable migración no excluye lo anterior y obedece, simplemente, al hecho de que el análisis de este fenómeno ha llevado a diversos investigadores a plantear explícitamente la dimensión o los factores políticos que pueden asociarse al desplazamiento espacial de la población.

En suma, si el resultado del presente examen de los estudios comentados lleva a replantear el sentido de la relación entre fenómenos demográficos y políticos, la noción de políticas públicas adquiere una relevancia crucial en cualquier marco de referencia que pueda ser útil para interpretar esa relación.

III. EL ANALISIS POLITICO DE LAS POLITICAS PUBLICAS

1. La noción de políticas como proceso

Invariablemente la noción de políticas se refiere a un programa de acción o a la acción misma de un individuo, grupo o gobierno en relación a uno o varios problemas. Las políticas, cualquiera sea el carácter específico de su contenido, son opciones que, en un momento dado, se deciden para resolver problemas, o en otras palabras, como medio de superar situaciones que un sujeto se las representa como obstáculo para lograr determinados fines. En términos generales el análisis de las políticas aun cuando se refiera a una o más políticas de contenido específico (por ejemplo la política económica, la política agraria o la política de población), no puede sustraerse a las interrogantes acerca del contexto político en el cual ellas se producen. Si bien es cierto que en algunas escuelas de ciencia política contemporánea el estudio de los procesos de toma de decisión se encuentra altamente formalizado, de modo que la reconstrucción de secuencias o cadenas de decisiones pasadas y el análisis de probabilidad de decisiones futuras pasa a ser un problema típico de técnica de investigación, parece conveniente señalar que estos análisis son muy limitados respecto al tratamiento de ese contexto. El conjunto de decisiones que técnicamente configuran una política no ocurren nunca en el vacío. Por el contrario, suponiendo que ese contexto no es más ni menos que una forma de la organización social del poder, resulta que cada política de esa organización y aún más, todas las acciones políticas que allí se producen, no son sino momentos de un proceso político más amplio.

Muchas veces ocurre que, en la realización de investigaciones sobre políticas, las cuestiones sustantivas implicadas por el análisis contextual, tienden a quedar oscurecidas cuando los esfuerzos se dirigen eminentemente a generar proposiciones acerca de qué es y cómo debe entenderse una política pública. Esto es particularmente notorio en el debate recurrente que aparece en relación con los "contenidos" de las políticas.

Tampoco se aclaran las implicaciones sustantivas, cuando las políticas son tratadas como productos finales de un sistema político a través de los cuales ese sistema procesa ciertas demandas o insumos políticos. Las políticas ocurren en un contexto permanentemente cambiante de capacidades relativas que, con mayor o menor

éxito, son utilizadas por los grupos y fuerzas sociales participantes del sistema. En un sentido preciso pero amplio a la vez, las políticas son un proceso político en constante dinamismo y no se prestan para ser analizadas como productos en los cuales culmina la función procesadora de demandas del sistema político.

Este trabajo pretende situarse más en las implicaciones de poder de las políticas entendidas como un proceso político. Dichas implicaciones se producen respecto de cualquier política porque surgen de la relación que ésta guarda con la estructura de poder en la cual se da y con las bases sobre las cuales tal estructura se sustenta. En las páginas que siguen se intenta anteponer a la discusión sobre los contenidos de las políticas y sobre qué es y qué no es una política de población, una discusión previa y que apunta a la relación analítica posible de establecer entre una política y el contexto de poder en el cual se da.

Una política es un tipo de actividad que se desarrolla en el marco de una organización social del poder y que está formalmente destinada a orientar acciones futuras de esa misma organización. Como tal, ella es un proceso en el tiempo y nunca un producto final. En ese mismo sentido, toda organización produce constantemente políticas. Genéricamente la noción de políticas puede, entonces, aplicarse al análisis de cualquier organización que, genéricamente también, puede entenderse como una estructura identificable de relaciones de poder.

Específicamente, sin embargo, la noción de políticas estará referida en este trabajo a la organización política del Estado como institución capaz de monopolizar el uso de la coacción física como recurso de poder propio y continuo. De acuerdo a ello, y en términos estrictos, lo que entenderemos bajo el concepto de políticas son acciones colectivas concertadas que cuentan con el aparato institucionalizado del Estado como instrumento indispensable para desarrollarse. En esta definición puede llamar la atención el hecho de que no se incluya taxativamente la noción de gobierno que, normalmente, aparece en diversas definiciones como elemento constitutivo de las políticas. Ello se debe al hecho de que, entendidas éstas últimas como un proceso político, el rol del gobierno en la formulación e implementación de políticas adquiere una importancia que es relativa según sea su ubicación dentro del resto de los elementos que conforman dicho proceso. De aquí resulta que la acción gubernamental con que se formula o implementa una política, no es más ni menos que el momento en que el contenido de la política se hace formalmente explícito, hecho que tiene la mayor significación política por cuanto ordena o reordena

posiciones y relaciones de fuerzas en la arena política. La formalización de la política por acción del gobierno es el momento en que las políticas pasan a ser representadas para cada actor como una causa anticipada de acciones por venir que afectan la viabilidad de un estado de cosas más o menos inmediato, que cada grupo y fuerza política define según las particulares relaciones que tiene con el resto. La acción del gobierno convierte acciones políticas precedentes en políticas públicas y, con ello, cambia la distribución de capacidades que se da en la estructura política y en la organización del Estado. En otras palabras, la política pública pasa entonces a ser un recurso de poder que aumenta relativamente la capacidad política de algunos grupos y fuerzas y disminuye la de otros. Por lo mismo, la política pública no debe separarse de su contexto porque, en realidad, forma parte de ese contexto y de las estructuras y procesos que lo conforman.

La interpretación de la dinámica de interacción entre procesos y estructuras políticas es, en realidad, el problema teórico y metodológico básico en la construcción de un marco de referencia que permite abordar el análisis de las políticas públicas como parte inseparable del contexto de poder en que se dan. La relación que se pueda establecer entre estructuras políticas y políticas de población como objeto de investigación, no es más que un caso especial de la relación general entre los fenómenos estructurales del poder y los procesos políticos que, históricamente, se concretan para sociedades determinadas.

2. El marco estructural del poder

A. Algunos supuestos y problemas iniciales

Los supuestos en que se fundamenta la aproximación más global al análisis de la estructura política pueden sintetizarse en las siguientes proposiciones:

- a) Toda sociedad está constituida, en cada momento histórico de su desarrollo, como una estructura de relaciones de dominación.
- b) La distribución del poder es discontinua en el sentido de que el poder no se ordena por graduaciones en un continuo, sino que a lo largo de algún eje que discrimina entre la posesión de poder y la carencia de él. Así el análisis de la distribución del poder requiere identificar las brechas que separan a quienes dominan, de quienes son dominados al interior de una estructura política.

- c) En la medida en que la distribución del poder se aplica a colectivos sociales capaces de acción concertada y a los individuos sólo como miembros de tales colectivos, la apropiación (y por contrapartida la expropiación) de recursos de poder que proviene de la situación que cada colectivo tiene en la estructura social, es el parámetro fundamental de la forma que asume esa distribución en cada momento.

Es un hecho suficientemente conocido el problema que representa la complejidad teórica y empírica que existe para ligar el polo estructural del poder con el polo coyuntural de las decisiones políticas que se expresan en políticas públicas. Cabe observar, desde luego, que este es un problema que tiene implicancias teóricas de ordinaria ocurrencia en todos aquellos análisis de ciencias sociales que se mueven en el doble plano de las interrelaciones entre proposiciones estructurales y coyunturales. Metodológicamente, esta complejidad anotada a propósito del tema de este trabajo, tiene implicancias también recurrentes en los instrumentos con que se intenta interrelacionar análisis diacrónicos con análisis sincrónicos.

Una segunda observación a propósito de la posible ligazón de los dos polos del tema, consiste en reconocer que esta complejidad proviene de la diversidad de niveles, planos o instancias de análisis en que se formula el problema.

De acuerdo a estas observaciones cabría, en principio, una salida relativamente convencional al problema señalado que aparentemente facilita grandemente el itinerario teórico y metodológico, pero que en realidad puede conducir a sacrificar una parte del problema por la otra. Esa salida consiste en suponer de partida que los diversos niveles, o polos e instrumentos de análisis son distintos hasta tal grado, que se rompe el carácter unitario del fenómeno para conceptualizarlo ad-hoc según los requerimientos radicalmente distintos del nivel de análisis por el cual se opta. La inercia de la compartimentalización disciplinaria muchas veces criticada pero otras tantas practicada, facilita la propensión a intentar esta salida aparentemente expedita, pero altamente discutible.

Si se vuelve a las proposiciones generales que están en la base de los supuestos de análisis de la estructura de poder y que fueron sintetizados en párrafos anteriores, se puede observar que todos ellos apuntan a reafirmar el carácter global del fenómeno social del poder. Las distinciones de niveles, polos o tipos

de análisis, es pertinente como paso o solución analítica sólo cuando la precede una conceptualización relativamente inclusiva que intenta no perder de vista la unidad del fenómeno y que, por ende, puede ser útil para evitar la proliferación de conceptualizaciones ad-hoc que, a la larga, afectan la capacidad generalizante del análisis.

B. Estructura política y políticas públicas

La forma estructural que asume, en cualquier momento histórico, la sociedad considerada como una particular estructura compleja con pretensiones de totalidad para sus miembros, está dada por las modalidades de inserción que tienen los individuos en un conjunto de procesos macrosociales que generan condiciones de existencia similares para grupos o categorías de individuos. El análisis de cuáles son los procesos de este tipo, que tienen la propiedad de afectar la forma estructural de la sociedad, apunta a una serie de cuestiones centrales en la teoría y en la investigación macro-sociológica. Ellas pueden resumirse en el problema de cómo fundar la proposición de que la situación de los individuos condiciona su acción social y crea, por lo tanto, las características de los grupos sociales. La complejidad de este problema se halla en relación directa con el tamaño de los agregados sociales y con la envergadura o escala de las estructuras sociales globales, razón por la cual el problema asume una especificidad sobresaliente en los análisis macrosociales que, preferentemente, se dirigen al estudio de la forma estructural de sociedades inclusivas, nacionales y transnacionales. Algunos de los procesos que tienen una relevancia particular en el análisis macro, porque afectan intensamente las modalidades históricas de inserción de individuos y fuerzas sociales en la forma estructural de la sociedad que los incluye, son la división social del trabajo, la formación y acumulación de capital, la expansión del intercambio de bienes y servicios, la centralización burocrática y la movilización colectiva.

La particularidad específica del análisis político, está dado por la referencia a la noción de poder como capacidad relativa de un grupo para condicionar o determinar las acciones de otros grupos a sus objetivos propios, o percibidos como propios. Ello implica que, desde este punto de vista, el análisis de procesos macrosociales del tipo mencionado más arriba, no es relevante en sí mismo, sino en la medida en que ese análisis pueda centrarse en las implicaciones de poder que acarrea la dinámica histórica de esos procesos para los colectivos sociales que de ellos surgen o que son afectados en su existencia por esa dinámica.

El desarrollo analítico, que consiste en pasar de las situaciones que configuran distintas condiciones de existencia para diversos grupos a su transformación en un recurso de poder es un paso teórico fundamental de la estrategia que puede llevar a conectar estructura política con políticas públicas. Este paso resulta ciertamente complejo y tiene una trascendencia que, a la postre, puede resultar crítica para la viabilidad de un marco de referencia adecuado a dicho propósito. Las implicaciones de poder que tiene esta transformación de situaciones en recursos, aparecen en la noción de estructura política (o estructura de poder), si ésta se entiende como resultado del proceso mediante el cual algunos grupos logran transformar su posición en la estructura social en recursos de poder. Esta es una transformación cualitativa de las condiciones de existencia en capacidad de dominación que sólo se logra en la medida en que las condiciones de existencia se expresan en términos de intereses colectivos.

Los procesos políticos se ligan a la estructura política a través de los conflictos que se generan en la dinámica de apropiación y expropiación de recursos de poder que, en todo momento, condiciona la acción concertada de los grupos y fuerzas sociales.

Esta dinámica tiene, al menos, tres manifestaciones sincrónicas que pueden diferenciarse analíticamente según la capacidad política que es objeto de apropiación y, por lo tanto, de conflicto.

Una primera manifestación proviene de la conformación que permanentemente está ocurriendo en la estructura social por el desarrollo de los procesos de tipo macro-social a que se aludía más arriba, que condicionan la variedad y los tipos de posiciones en la estructura social que caracterizan a los agregados y grupos que la componen. La relevancia de este fenómeno, para nuestro análisis, está dada por el hecho de que no todos esos colectivos sociales compuestos por individuos que comparten condiciones de existencia (y que, por tanto comparten una similar posición en la estructura social), logran transformar su situación colectiva en recursos de poder; ni aquéllos que lo logran lo hacen de idéntica manera. En otras palabras, no todos los grupos tienen igual capacidad de dominación en la estructura política. En esta última, las condiciones de autonomía o dependencia en que cada grupo puede hacer uso de su capacidad de dominación, variarán de acuerdo al grado en que las diversas situaciones estructurales que caracterizan a

las clases y estratos sociales, están representadas en intereses colectivamente definidos y esto, a su vez, variará de acuerdo al grado de homogeneidad o heterogeneidad de la situación que válidamente pueda asociarse a cada clase o estrato social en particular. El análisis del desarrollo histórico de fuerzas sociales, movimientos sociales y partidos, centrado en la indagación de esta homogeneidad o heterogeneidad, que estructuralmente condiciona la convergencia o divergencia de los intereses de clases y estratos, resulta indispensable para el análisis empírico del proceso político que se manifiesta en el pasaje de la situación en la estructura social a la capacidad de dominación.

De la desigual distribución de la capacidad de dominación en la estructura política surgen dos consideraciones importantes para este análisis. Una es la diversidad de intereses de las distintas clases y estratos y la discrepancia entre el conjunto de intereses representados en la estructura política y el conjunto de situaciones existentes en cada momento en la estructura social. El grado en que se dan esta diversidad y discrepancia, es variable para distintas estructuras políticas en una misma época histórica y para distintos momentos del desarrollo histórico de una misma estructura política. Otra consideración es que el grado de autonomía y dependencia (heteronomía) que tiene cada clase y estrato, está asociado a los cambios en su inserción en la estructura social y a su capacidad de dominación (que es una capacidad política) relativa frente a otras clases y estratos sociales.

En resumen, la estructura política es un concepto que queda así referido al conjunto de relaciones de poder que resulta del proceso político mediante el cual los diversos colectivos que se dan en la estructura social, logran transformar sus posiciones estructurales en recursos de poder adquiriendo, con ello, cierta capacidad de dominación. La noción de hegemonía tiene una cabida indispensable en relación a este concepto pues permite discriminar el centro de convergencia de intereses que, aliados o coaligados, aumentan substancialmente la capacidad de dominación de una parte de la estructura política sobre el resto.

Una segunda manifestación de la dinámica que liga procesos y estructuras políticas, surge, en parte, como una extensión lógica de la anterior, de modo que no es posible abordarla sin referencia al proceso recién examinado. Caracterizada la estructura política como resultante de un proceso que transforma posiciones en

la estructura social en capacidades de dominación, es posible analizar la dinámica de un segundo proceso político que consiste en la transformación de las capacidades de dominación en capacidades de coerción. La dinámica de este proceso se expresa en la pugna por la apropiación (y correlativamente la expropiación) de un recurso de poder particularmente estratégico tanto para la continuidad como para el cambio de la estructura política: el monopolio de la utilización de la coacción legítima. El resultado de este proceso que transforma cualitativamente el uso de la fuerza en derecho de coacción es, concretamente, la forma estructural del Estado, centro de poder institucionalizado, inclusivo, con pretensión de continuidad. La noción del Estado como recurso de poder invariablemente refiere el análisis a la forma estructural de la autoridad política.

En relación a este segundo proceso, el Estado pasa a ser un recurso de poder que otorga una capacidad predominante al grupo que logra su control, para mantener o transformar posiciones en la estructura social, afectar las condiciones de autonomía o dependencia de la capacidad de dominación en la estructura política y, por ende, para ampliar o restringir el centro hegemónico de esa estructura. Como resultado del proceso mediante el cual algunos grupos logran transformar su capacidad de dominación en capacidad de coerción, el análisis del proceso formativo del Estado no puede estar ausente en un marco de referencia que pretenda ligar estructuras políticas con políticas públicas.

El tratamiento del Estado y la forma estructural de la autoridad política que en él se expresa, como resultante del proceso político específico anotado más arriba, permite analizar una tercera manifestación de importancia.

Este es el proceso de transformación de la capacidad de coerción legítima en capacidad de gestión de políticas públicas. En este proceso, el aparato formal de gobierno es un recurso de poder preferente que permite cambiar cualitativamente las acciones y decisiones políticas de un grupo social dado (y de sus organizaciones y actores políticos), en acciones y decisiones que tienen el rasgo virtual de ser impuestas al resto de los grupos sociales, organizaciones y actores políticos por el hecho de contar con el peso institucional y coercitivo del Estado. El resultado de este proceso de apropiación de capacidad de gestión, se expresa en la estructura de la arena política y en el régimen de fuerzas que llegan al gobierno. El análisis de las políticas gubernamentales pasa a ser un referente indispensable de este proceso.

En síntesis, la secuencia analítica desarrollada hasta aquí, remite a la noción de políticas públicas con que se comenzó esta elaboración, pero situada ahora en una perspectiva que la relaciona estrecha e inseparablemente al contexto de poder en que se producen. Toda política pública incorpora de alguna forma las tres manifestaciones de la dinámica que liga estructuras y procesos políticos destacados en esta oportunidad. La perspectiva de análisis que surge de aquí, parece útil para: 1) ligar el polo de la estructura política con el polo de las políticas públicas; 2) para diferenciar niveles de análisis que no sólo permiten descomponer relaciones complejas en planos delimitados de relaciones más simples, sino que hacen posible establecer las articulaciones que conecten esos niveles en un marco conceptual que los integra; 3) para superar el tratamiento aislado de una política pública específica que no permite descubrir la relación de funcionalidad o de contradicción que existe entre cada política con respecto a las demás. Por razones de conveniencia práctica, generalmente, esta especificación tiende a hacerse siguiendo el patrón más o menos convencional de los campos o áreas de acción de los gobiernos, que resultan como consecuencia de la diferenciación y la especialización burocrática, pero analíticamente todas estas áreas o campos llevan, por igual, a la dinámica de la gestión política destacada como un proceso genérico.

IV. ORIENTACIONES PARA EL ANALISIS POLITICO DE LAS POLITICAS DE POBLACION

Retomando la noción de políticas públicas como proceso que es parte de una dinámica política más amplia, es claro que ellas no son más que un momento de interacción entre estructuras y procesos. En cuanto tales, todas las políticas tienen efectos políticos reales y virtuales por el hecho de que, a través de ellas, se concretan opciones precedentes y se anticipan acciones por venir. Estas opciones y acciones tienen significación política en la medida en que la política pública revierte sobre los procesos que se han caracterizado anteriormente.

Toda política pública afecta, por cierto que en forma diferencial, la capacidad de gestión política, de coerción legítima y de dominación. El análisis de este efecto discriminado se logra cuando cada política es situada en la estructura política, en la estructura institucional del Estado y en el régimen político de gobierno.

Un par de observaciones pertinentes a procesos demográficos pueden servir de aclaración. La trayectoria secular de ajuste, desajustes y reajustes de las tasas de mortalidad y natalidad, en períodos históricos largos, es el proceso demográfico que se conoce con el nombre de "transición demográfica". La interpretación de estas trayectorias normalmente se vincula a diversos factores con los cuales este proceso demográfico aparece históricamente asociado. Entre dichos factores normalmente se mencionan en la literatura, las innovaciones científicas y tecnológicas en la medicina y el mejoramiento de las condiciones alimenticias u otros similares que afectan las condiciones de vida de colectivos sociales, de modo tal que causan una secuencia que parte con un descenso de la tasa de mortalidad.

Sin embargo, la interpretación de este fenómeno demográfico puesto en el marco de referencia que se ha tratado de desarrollar, necesariamente se amplía a partir de la proposición de que el proceso de transición indicado en las trayectorias de las tasas demográficas aludidas, requiere, como condición para su desarrollo, una estructura política en la cual la organización institucional del Estado y las acciones del gobierno hacen posible la aplicación de ciertas políticas públicas.

No basta en esta línea de análisis referir el fenómeno demográfico a factores genéricos, pues estos factores operan en la realidad a través de alguna capacidad

política que aplica estos factores como medios u objetivos de políticas públicas concretas.

El mismo alcance puede hacerse respecto del fenómeno de la migración cuando se le sitúa en esta perspectiva. Retomando las observaciones que se hicieron en la primera parte de este trabajo, la migración, que es indicada empíricamente por cambios en la localización espacial de individuos y familias que se desplazan entre lugares de origen y de destino, aparece como fenómeno que se liga tanto a condicionamientos estructurales del medio, como a los efectos discriminados de políticas públicas que influyen en esos condicionamientos.

Estos dos ejemplos sirven para ilustrar la forma en que el análisis político de las políticas públicas orienta, o reorienta más bien, el sentido principal de la relación que es necesario establecer entre los fenómenos demográficos y los fenómenos políticos, a la cual se ha hecho referencia al comienzo de este trabajo.

Para este análisis el contenido de la política pasa ahora a ser un dato de primer orden, tanto a través de la manifestación formalizada que le imprime a la política pública la decisión gubernamental que la formula o implementa (la política explícita), como a través del significado que cada actor político le atribuye en cuanto al efecto discriminado de la política (la política implícita).

Según lo anterior, el contenido de la política (por ejemplo, la política económica, la política de seguridad nacional, la política social u otras adjetivaciones con que se identifican ciertos campos de acción pública) es relevante para el análisis político en la medida en que es posible señalar la relación que tiene cualquiera de estos "contenidos" con el contexto de poder del cual son parte. Señalar esta relación significa concretamente responder a ciertas preguntas centrales que es posible plantear en este análisis, preguntas que se resumen en cómo operan esos contenidos, y cuáles son las acciones que ellos implican para afectar o no afectar las capacidades de dominación, de coerción y de gestión de algunos colectivos y grupos sociales en desmedro de otros.

Toda política pública es representada como resolución de problemas para algunos grupos y fuerzas políticas y como fuente de problemas para otros, porque afecta discriminadamente las diversas capacidades en la distribución del poder.

La viabilidad de las políticas públicas queda sujeta y por lo tanto condicionada en cada momento, a la acumulación de capacidades que puede generarse en torno al contenido de la política.

A este respecto, sin embargo, es preciso señalar que ninguna de estas capacidades aisladamente considerada puede satisfacer las condiciones para la viabilidad política de una política pública. En otras palabras, una alta capacidad de dominación hegemónica en la estructura política, no basta para que el grupo hegemónico logre asegurar esa viabilidad, si no concurren otras capacidades políticas; del mismo modo que no bastan para asegurarla una alta capacidad de coerción institucionalizada, ni una alta capacidad de gestión gubernamental. En cada momento una política pública resulta como consecuencia de acciones previas logradas por el ejercicio de tales capacidades, pero al mismo tiempo produce efectos en las condiciones de esas capacidades políticas. En cualquiera de los campos de acción o sectores de la actividad pública, las políticas pueden estar orientadas a afectar preeminentemente a algunas de estas capacidades según sean las características globales de la totalidad del proceso o del sistema político.

De esto se desprenden, al menos, dos consecuencias importantes: a) la primera es que toda política pública tiene un objetivo político que está dado por el tipo de capacidad política a la cual se orienta, b) la segunda es que toda política produce resultados políticos que están dados por el efecto que ella tiene en las condiciones bajo las cuales los distintos grupos y fuerzas políticas desarrollan sus capacidades de dominación, de coerción o de gestión, o dicho en otros términos, por los efectos que ella tiene en la estructura política, en la estructura institucional del Estado, y en el gobierno.

Según si el contenido de la política se orienta a producir, o produce efectos preeminentes en estas capacidades o en las condiciones en que se desarrollan, es posible insinuar algunas distinciones que pueden resultar adecuadas para el análisis de esos contenidos.

Un primer tipo está constituido por aquellas políticas directamente orientadas a afectar la capacidad de gestión del gobierno y que podríamos denominar políticas de administración.

Un segundo tipo lo conforman aquellas políticas públicas directamente orientadas a afectar la capacidad de coerción institucional del Estado, que pueden englobarse en el término de políticas de intervención.

Un tercer tipo se refiere a aquellas políticas públicas directamente orientadas a afectar la capacidad de dominación que conforma la estructura política (o estructura de poder) y que, por lo tanto, podríamos entender como políticas estructurales.

Obviamente no es necesario recalcar el hecho, puesto de relieve en este mismo trabajo, de que la orientación de la política, el objetivo político, no es coincidente con los resultados que produce. En concreto esto significa que el esbozo de tipificación ya realizado es flexible por cuanto una política que por su orientación es de un tipo, por sus resultados puede ser de otro tipo. Esto no debe llamar la atención si no se pierde de vista la dinámica de los procesos políticos tratada en secciones anteriores de este trabajo.

El conjunto entrecruzado de políticas de los tres tipos que es dable analizar en sociedades concretas, lleva a la noción de estrategia de desarrollo o estilo de desarrollo que ha surgido en los últimos años.

No se trata aquí de ahondar en las cuestiones de orden teórico y metodológico implicadas en esta noción y en los debates suscitados en torno a ellas. Lo que interesa destacar en esta oportunidad es que el análisis político de las políticas públicas no puede hacerse aisladamente respecto de políticas específicas, puesto que cada una de ellas es inseparable del contexto de políticas al cual se integra y en el cual adquiere sentido. En otras palabras, es inseparable de la estrategia o estilo de desarrollo en la cual está contenida, y esta estrategia es un proceso político en el sentido en que aquí le hemos dado a este último término.

Toda estrategia de desarrollo contiene políticas públicas de administración, de intervención y políticas estructurales y, por lo tanto, afecta al régimen político que gobierna, a la estructura institucional del Estado y a la estructura política. En el conjunto de políticas que conforman esa estrategia, sin embargo, la orientación o los resultados de ellas pueden acentuar diferentes tipos de políticas.

En otras palabras, una estrategia dada siempre implica procesos (más o menos explícitos por cierto según el caso de que se trate) de dominación, de coerción institucional y de gestión gubernamental pero, al mismo tiempo, puede acentuar la formulación o implementación de políticas dirigidas a resolver prioritariamente "problemas" de administración gubernamental, de intervención del Estado, o de conformación de la estructura social.

Es un dato conocido que la conceptualización de las políticas de población ha dado origen a un debate intenso entre diversas posiciones respecto al contenido de tales políticas (Miró, 1970; González, 1970; Berelson, 1971; Davis, 1967 y 1970; Bergman, 1973). La discusión ha tendido a ser marcadamente normativa en la medida en que las diversas posiciones o proposiciones polemizan acerca de qué debe entenderse como política de población y qué no debe entenderse como tal. No corresponde aquí repetir en detalle las características de este debate, ni analizar cada una de las proposiciones de política que se han perfilado en el curso de ese debate.

Para el tipo de análisis político trazado en general en este documento, no se requiere discernir cuál proposición de política es mejor o peor considerada como definición, pues más bien será el nivel de análisis el elemento que llevará a una u otra proposición de política de población. Lo que aparece como requisito indispensable de análisis es el tratamiento de la política de población insertada, puesta en relación con la estrategia de desarrollo de la cual forma parte. En otras palabras, el criterio para discernir la adecuación de la definición de política de población está dado por el hecho de que tal política no puede quedar circunscrita a políticas públicas de administración, o a políticas de intervención del Estado o a políticas estructurales, sino que debe abarcarlas a todas.

Analizar esas políticas en la perspectiva que se ha intentado significa tratarlas como un caso especial de la relación más general que se establece entre estructura política y políticas públicas. Es esa relación la que lleva a la distinción e integración de niveles de análisis que pueden resumirse como sigue:

a) Un primer nivel de análisis debe referirse a las relaciones, más o menos obvias, entre gobierno y problemas de población, donde la noción de política de población puede referirse a la adopción, por el gobierno de un país, de medidas dirigidas deliberadamente a influir sobre las variables demográficas, sea como

efecto principal, sea como efecto secundario previsto. Esta primera ubicación del problema se hace insuficiente desde el momento mismo en que, siempre dentro de este nivel, se observa que la noción de gobierno (y por lo tanto su acción), implica necesariamente una pluralidad de políticas cuya coherencia mutua y convergencia común es variable. Surge así la necesidad de analizar un espectro de políticas llamadas sociales, desde el punto de vista de su efecto sobre las condiciones reales de existencia de la población y de su alcance sobre la estructura y la dinámica demográficas.

b) Otro nivel de análisis se hace necesario cuando se introduce el supuesto de que las políticas no se dan sino en un contexto de relaciones políticas, en el cual resulta que toda política responde más o menos directamente al marco de intereses, de recursos de poder y de capacidades de dominación, coerción y gestión de distintos grupos sociales. El gobierno, agente de políticas en un sistema diversamente institucionalizado, es sólo parte de la organización social del poder que encuentra su expresión en el Estado. Cabe, en consecuencia, introducir en este nivel la noción de políticas explícitas e implícitas y analizar la relación que se da entre los proyectos e ideologías políticas en pugna por el acceso al Estado, o consolidados en su control, respecto a la implementación de tipos distintos de políticas. Aquí cabe el análisis de las vinculaciones entre el régimen político, el Estado, las políticas demográficas y las estrategias o estilos de desarrollo.

c) Un nivel más complejo de análisis, surge al tomar en cuenta el contexto estructural más amplio en el cual se da la pluralidad de políticas de un gobierno. En este nivel la noción de políticas actúa fundamentalmente como eslabón entre el contexto estructural (sistema político dado, base socio-económica conocida, estructura demográfica definida, condiciones histórico-estructurales de dominación y dependencia dadas, etc.), y las prácticas y comportamientos colectivos de grupos, agencias gubernamentales y otras organizaciones. Un tema característico en este nivel macro estructural, está dado por el análisis de políticas demográficas en relación con movimientos espaciales de población o con procesos largos de transición demográfica.

Puede decirse que estos tres niveles de análisis están cruzados por un objetivo analítico que es común a todos, sin perjuicio de que se manifieste más directamente en algunos de ellos que en otros. Ese objetivo analítico es el intento

de abordar los comportamientos demográficos de la población, como variables fundamentalmente dependientes de procesos y estructuras macrosociales que condicionan los términos de los problemas de población y en consecuencia, los requerimientos de políticas de población en América Latina (Urzúa, 1974).

- 29 -

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Alschuler, Lawrence R., "Algunas consecuencias políticas de la urbanización rápida en México", Revista Latinoamericana U. Ciencia Política, vol. III, N° 1, abril 1972, pp. 131-143.
- Berelson, Bernard, "Population Policy: Personal Notes", en Population Studies, Londres, vol. 25, N° 2, julio 1971, pp. 173-182.
- Bergman, Elihue, "The evaluation of Population Policy": some missing links". Rehovot Conference on Economic Growth in developing countries. Israel, septiembre 1973, pág. 13.
- Clinton, Richard, "Portente for Politics in Latin American Population Expansion", Annals of the South eastern Conference on Latin American Studies, vol. III, N° 1, marzo 1972, pp. 70-83.
- Cornelius, Wayne A., "Urbanization as an Agent in Latin American Political Instability: the Case of Mexico", American Political Science Review, vol. 63, 1969, pp. 833-857.
- Davis, Kingsley, "Population Policy: Will Current Programs Succeed?", Science, vol. 158, noviembre 1967, pp. 730-39.
- _____, "Orígenes de las deficiencias en los modernos programas de población". Conferencia Regional Latinoamericana de Población, México, Actas, vol. 2, 1970, pp. 276-281.
- Eldridge, Hope T., "Population Policies". International Encyclopaedia of the Social Sciences, 1968, vol. 12, pp. 381-388.
- González, Gerardo, "Políticas de población y marginalidad social", Conferencia Regional Latinoamericana de Población, México 1970, Actas, vol. 2, 1970, pp. 338-345.
- Mc. Coy, Terry, "Political Science in Population Studies: a Disciplinary Perspective", Clinton (ed.) Population and Politics, D.C. Heath and Co. Lexington, Mass, 1973, pp. 15-27.
- Miró, Carmen, "Políticas de población: ¿qué?, ¿por qué?, ¿para qué?, ¿cómo?", Conferencia Regional Latinoamericana de Población, México, 1970, Actas, vol. 2, pp. 276-281.
- Mukerjee, Radhakamal, "Population theory and politics", American Sociological Review, vol. 6, diciembre 1941.
- Nelson, Joan, Migrants, Urban Poverty and Instability in developing nations, Harvard University Center for International Affairs, 1969, pág. 81.
- _____, "Urban Growth and Politics in developing nations", Conference on International Economic Development, Columbia University, febrero 1970, pág. 25.
- Organski, A.F.K., (et.al.) "The effective population in International Politics", Clinton, R., Flesh, W., Godwin, K., (eds.) Political Science in Population Studies, D.C. Heath, Lexington, Mass, 1972, pp. 79-98.
- _____, "Effective population as a source of international power", Lovw, Michael (ed.) International Aspects of Overpopulation, Londres, Mac. Millan, 1972.

- Portes, Alejandro, "Urbanización y política en América Latina", Revista Paraguaya de Sociología, Año 9, N° 4, mayo-agosto 1972, pp. 42-72.
- Pye, Lucien, "Las inferencias políticas de la urbanización y el proceso de desarrollo", Santiago, Insora, 1965, pág. 15.
- Singer, Paulo, "Migracoes internas: consideracoes teóricas sobre o seu estudo", Singer. Economía Política de Urbanizacáo, Ediciones CEBRAP, Sao Paulo, 1973.
- Soares, Glaucio, "Apuntes sobre las consecuencias políticas de la migración", CIACSO. Migración y desarrollo, Buenos Aires, 1973, pp. 99-113.
- Urzúa, Raúl, "La investigación en Ciencias Sociales y las políticas de población". Santiago, Unidad Central PISPAL, mimeo, 1974, pág. 64.
- Vasconi, Tomás, "Población y sistemas políticos, Notas para una discusión", Tercera Reunión de CIACSO, Santiago, 1969, Doc. Ag-III-9.
- Weiner, Myron, "Political demography and inquiry into the political consequences of population change", Roger Revelle (ed.) Rapid Population Growth: Consequences and policy implications, Baltimore John Hopkins Press, 1971, pp. 567-617.

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
UNIDAD CENTRAL DEL PISPAL
J.M. INFANTE 9. CASILLA 91. TELEFONO 257806
SANTIAGO DE CHILE