

1 MAR. 1975

158.00

SEPP
1975
N°3

CEPAL/Borrador/DS/119
Carlos A. Borsotti ✓
Unidad de Población
División de Desarrollo Social
marzo de 1975

0045 0015800

recibida: 5/8/76

ARCHIVO de DOCUMENTOS

Original NO SALE de la oficina



CEPAL
Celade

J- 237

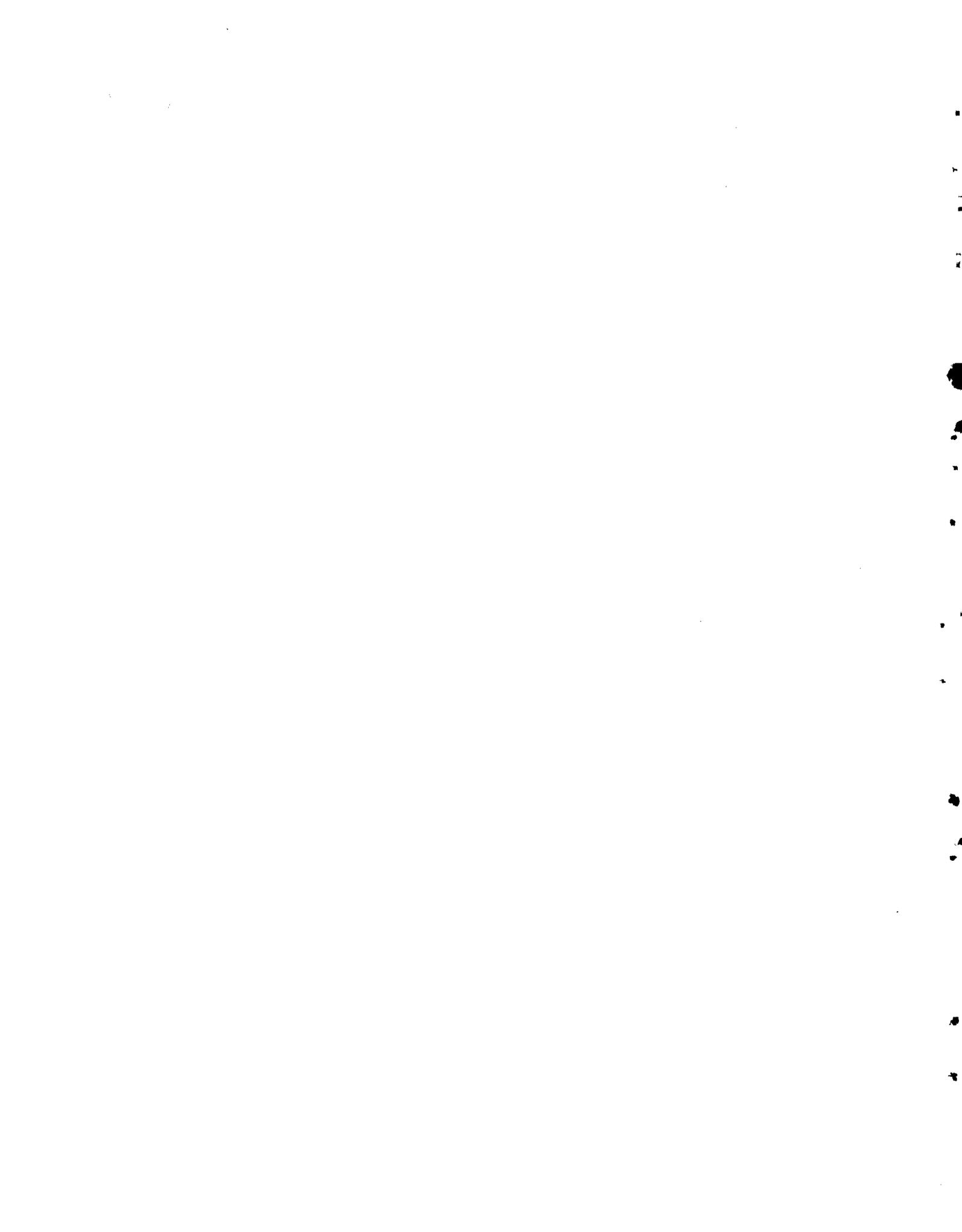


NOTAS SOBRE LA TEORIA Y LA METODOLOGIA DE LA INCLUSION DE LOS
ASPECTOS DEMOGRAFICOS Y SOCIALES EN LA
PLANIFICACION DEL DESARROLLO

75-3-439

BIBLIOTECA "GIORGIO MERTANI"
CENTRO LATINOAMERICANO
DE DEMOGRAFIA

11821

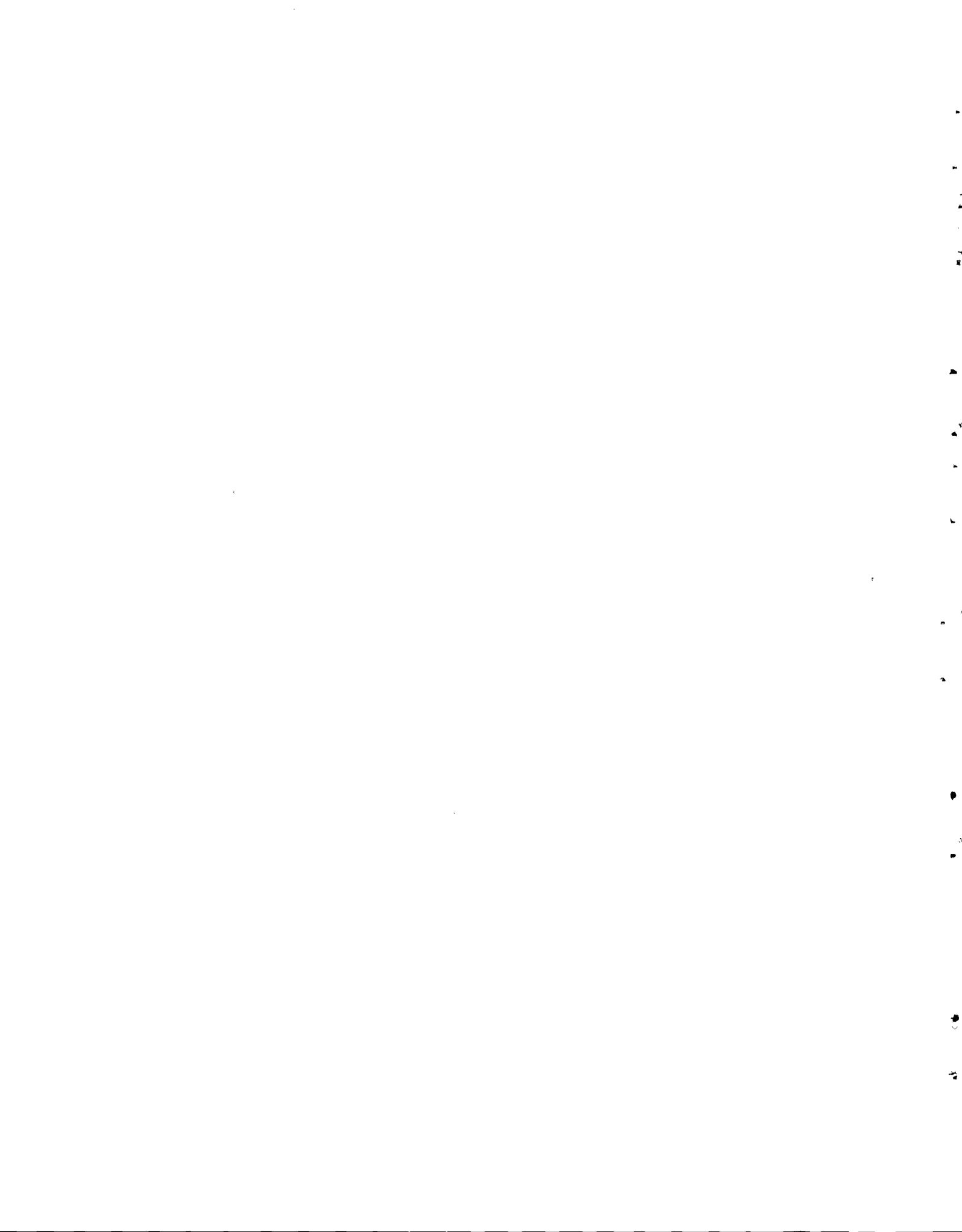


158.00

Indice



	<u>Página</u>
EL ESTUDIO DE LA FORMULACION DE LOS PLANES.....	2
CUALES SON LAS POLITICAS FORMULADAS RESPECTO DE LO SOCIAL Y DE LA POBLACION.....	5
LOS OBJETIVOS GLOBALES DE LOS PLANES.....	8
LAS METAS GLOBALES DE LOS PLANES.....	12
LAS MEDIDAS E INSTRUMENTOS DE ACCION PARA IMPLEMENTAR POLITICAS.....	16
LAS UNIDADES DE ANALISIS.....	19
LAS HIPOTESIS.....	31
LA PLANIFICACION COMO INGENIERIA SOCIAL.....	34
A MANERA DE CONCLUSIONES.....	40
EL CONCEPTO DE POBLACION: ALGUNAS NOTAS.....	45
NOTAS.....	54

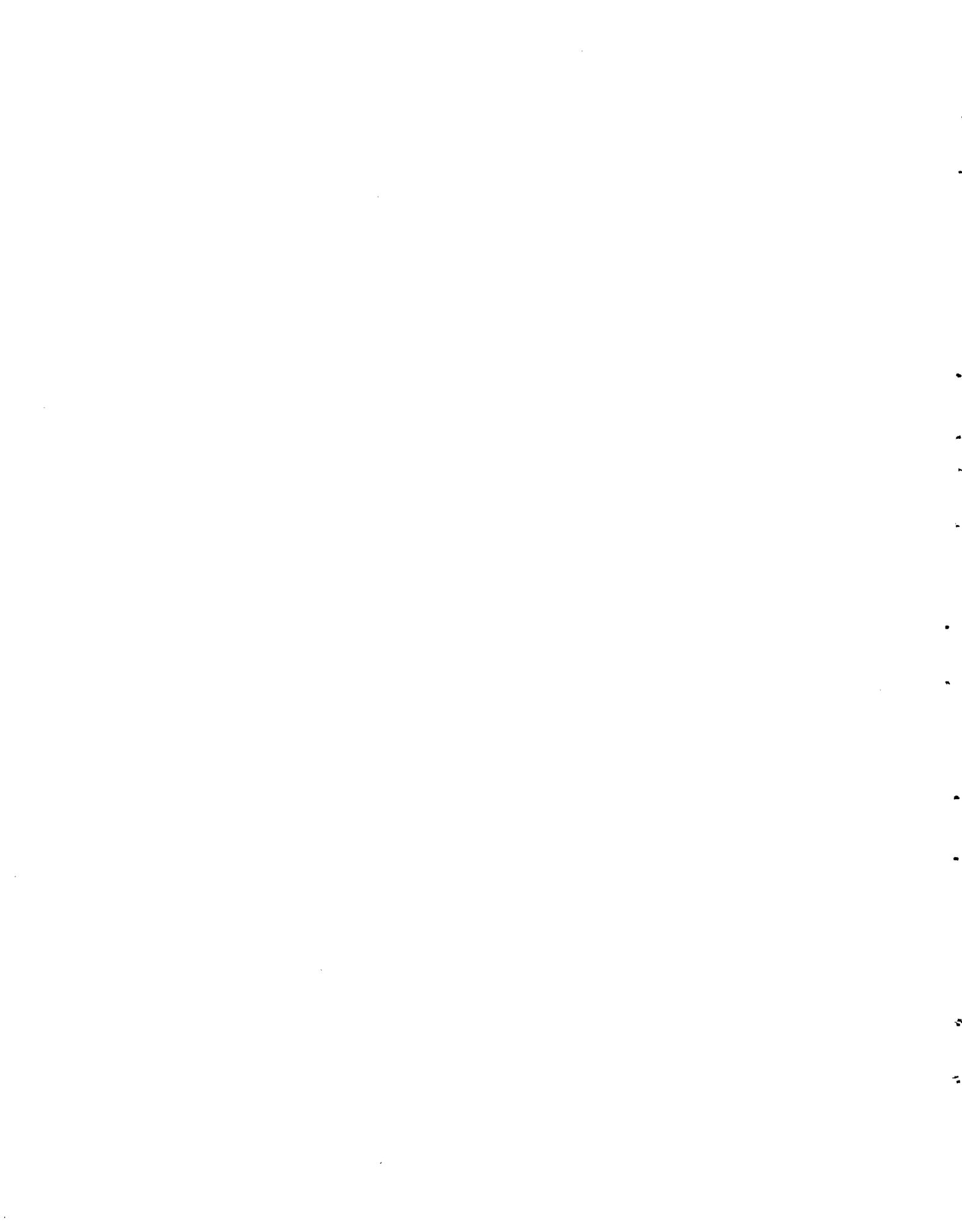


NOTAS SOBRE LA TEORÍA Y LA METODOLOGÍA DE LA INCLUSIÓN DE LOS
ASPECTOS DEMOGRÁFICOS Y SOCIALES EN LA PLANIFICACIÓN DEL
DESARROLLO

(Estudio basado en los planes nacionales de desarrollo de
Argentina, Brasil, Colombia y Perú.)

Se ha incluido en el título de este trabajo la palabra "notas" en un intento de indicar el carácter de su contenido: acotaciones y reflexiones no desarrolladas en profundidad. A esas reflexiones y acotaciones se llegó luego de un estudio detallado de cuatro planes nacionales de desarrollo^{1/}.

Por cierto, abordar un tema de esta naturaleza con la profundidad requerida supone años de arduo empeño. Sin embargo, también puede abordarse con alguna seriedad mínima, sin entrar en demasiadas profundidades pero sin pasar por alto aquellos puntos cuyo tratamiento pareció ineludible a lo largo de la investigación. Elegida esta opción, no queda más remedio que recurrir a la movilización del conocimiento acumulado. En este caso las citas precisas son imposibles, aunque no por eso difíciles de reconocer.



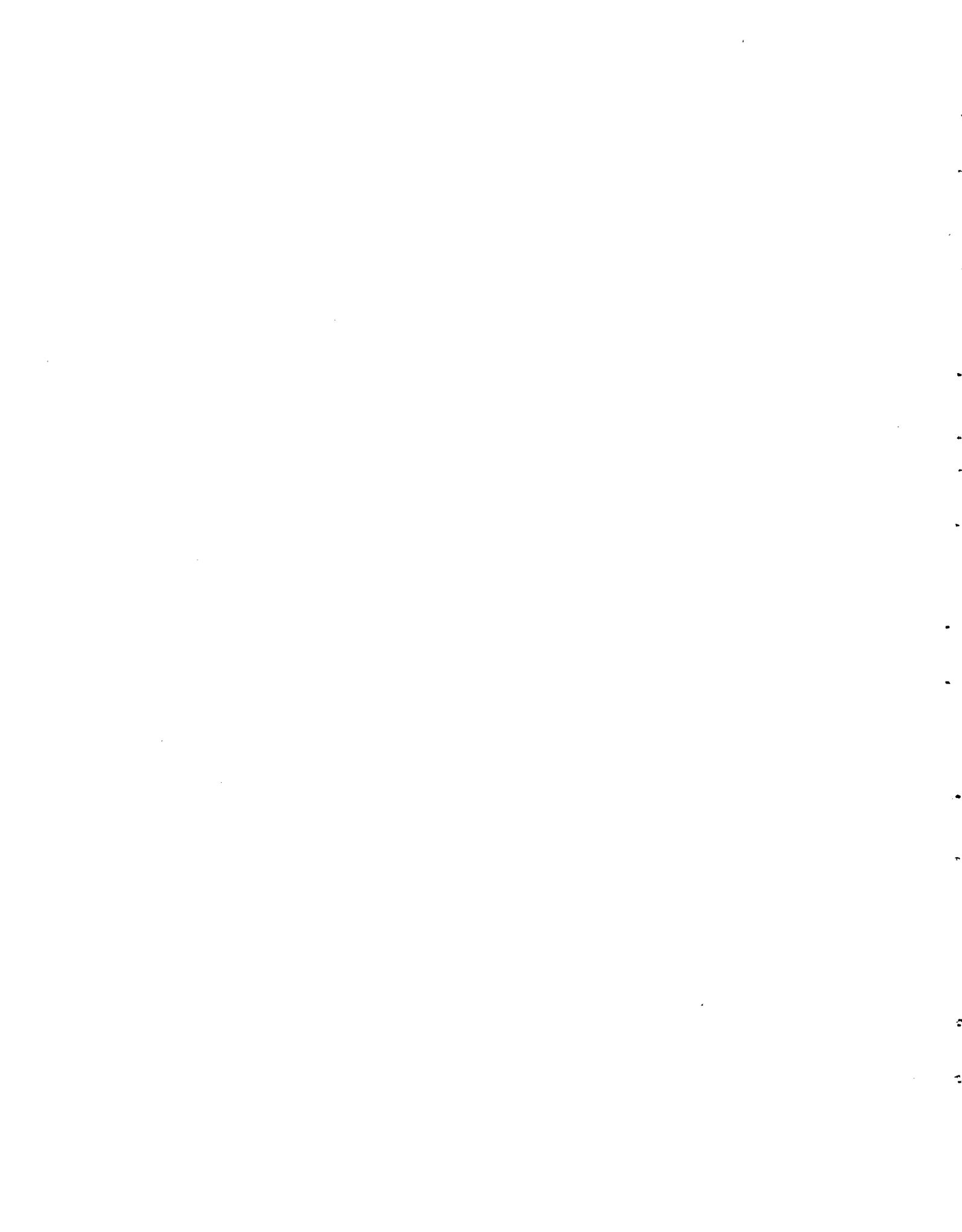
EL ESTUDIO DE LAS FORMULACIONES DE LOS PLANES

La primera pregunta que cabe plantearse es si tiene sentido estudiar las formulaciones de lo demográfico y lo social en los planes nacionales de desarrollo.

Si se atendiera a ciertas críticas espontáneas que se escuchan con frecuencia, esta pregunta debería ser respondida negativamente en base, al menos a las siguientes razones:

1. Los planes proveen sólo de una imagen documental e irreal, ya que en la práctica son contradichos por acciones de distinto tipo;
2. Los planes sólo expresan la visión que tiene un grupo de técnicos sobre el programa de un gobierno, pero no la correlación existente y operante de fuerzas sociales que, a partir de distintos proyectos, impulsarán, obstaculizarán o modificarán el cumplimiento de las metas y los objetivos;
3. En el mejor de los casos, los planes exponen técnicamente los programas de gobierno, orientándose a un público cuya opinión favorable resulta importante (organismos financieros extranjeros o internacionales; crítica opositora interna o externa; opinión pública en general), por lo cual redundan en la expresión de objetivos, metas, estrategias e instrumentos estipulados en y por organizaciones internacionales y que no pueden ser sospechados de violar valores mínimos de equidad, cualquiera sea la intención o posibilidad real de implementarlos;
4. Los planes no incluyen la totalidad de las políticas que pueden ser puestas en marcha por los gobiernos, ya que una política cualquiera (la de planificación familiar, por ejemplo) puede ser encomendada a ciertos ministerios u otros organismos y no aparecer en los planes de desarrollo;
5. Los planes son producidos por organismos de planificación escasamente coordinados con otros organismos del Estado y carentes de poder, con lo que no pasan de ser una mera expresión de deseos formulada por un aparato técnico;
6. Los planes se formulan, normalmente, a partir de una información imperfecta, deficiente, poco coordinada y escasamente confiable;
7. Los planes no resisten el paso del tiempo. A poco de formulados, la realidad se encarga de cortar la escasa relación que tienen con ella;

/8. Todas



8. Todas las objeciones anteriores son perfectamente conocidas. Los organismos planificadores siguen formulando planes ya sea por mantener externa o internamente una apariencia de modernización; o por cumplir exigencias internacionales; o por inercia burocrática; o por interés o inercia de los mismos planificadores que conocen (y tal vez se angustian por) la futilidad de su tarea.

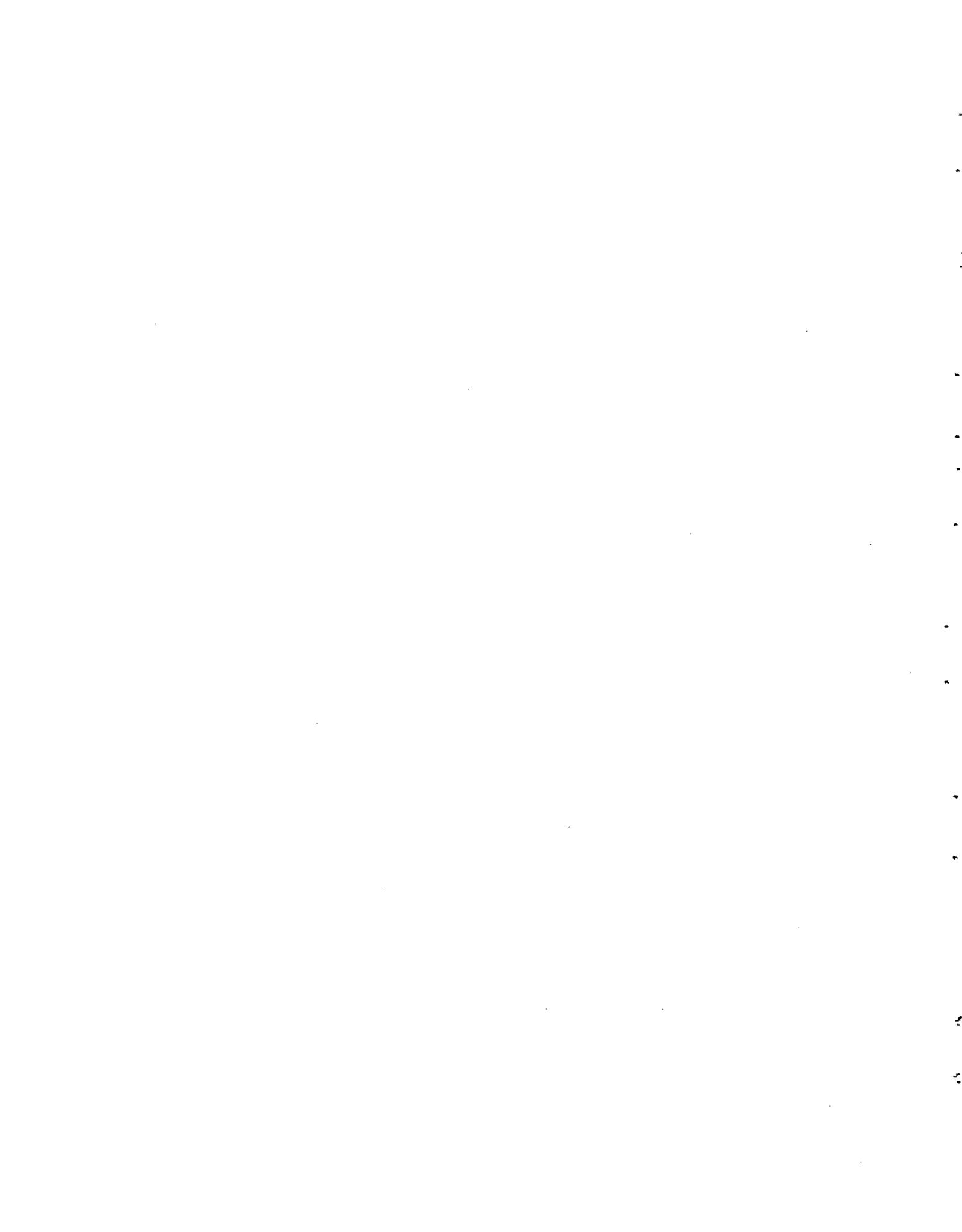
La discusión de estas objeciones, de distinto grado de validez pero con bastante asidero en la realidad, no sólo apunta a la legitimidad y eficacia de los sistemas de planificación, sino a la planificación misma. En efecto, a partir de las objeciones expuestas, es posible plantearse las siguientes preguntas: por qué los planes formulan imágenes ideales? por qué los "técnicos" pueden formular planes sin incluir la correlación existente y operante de fuerzas sociales? por qué los planes no incluyen la totalidad de las políticas? por qué los organismos de planificación no se coordinan con otros organismos del Estado y carecen de poder? por qué, a pesar de todo, se insiste en planificar? qué parte le cabe a la teoría y metodología utilizada en la responsabilidad de esta situación? cómo superar estas situaciones?

Una cosa es objetar "esta" planificación, con "este" sistema de planificación. Otra cosa, muy distinta, es objetar "la" planificación o algún sistema correspondiente, con su correspondiente mecanismo para llevarla a la práctica, en cuanto posibilidad de prever y orientar el desarrollo histórico de las sociedades en las condiciones que el mismo estado de desarrollo de las sociedades impone a dicha posibilidad.

Precisamente esta última consideración hace posible levantar las objeciones expuestas sin soslayarlas. En efecto, aún teniendo en cuenta dichas objeciones, "esta" planificación y "este" sistema de planificación son "la" planificación y "el" sistema existente, aunque no sean los mejores posibles ni los ideales.

El análisis a fondo de los sistemas de planificación existentes y sus productos tendría que incluir al menos los siguientes puntos: a) los sistemas administrativos y organizativos que intervienen en la elaboración, formulación y ejecución de los planes; b) la evaluación de la compatibilidad de metas,

/objetivos y



objetivos y políticas, las relaciones entre plazos, la factibilidad física, social y política; c) las condiciones históricas que condicionan a la planificación y al sistema de planificación; d) las funciones latentes y manifiestas de los planes y la planificación según el uso que hacen de ellos distintos actores sociales; e) la ubicación social de los planificadores en cuanto actores que ni están fuera del esquema de poder ni son representantes abstractos de la lógica del sistema; f) el análisis del contenido, la teoría y la metodología de los planes.

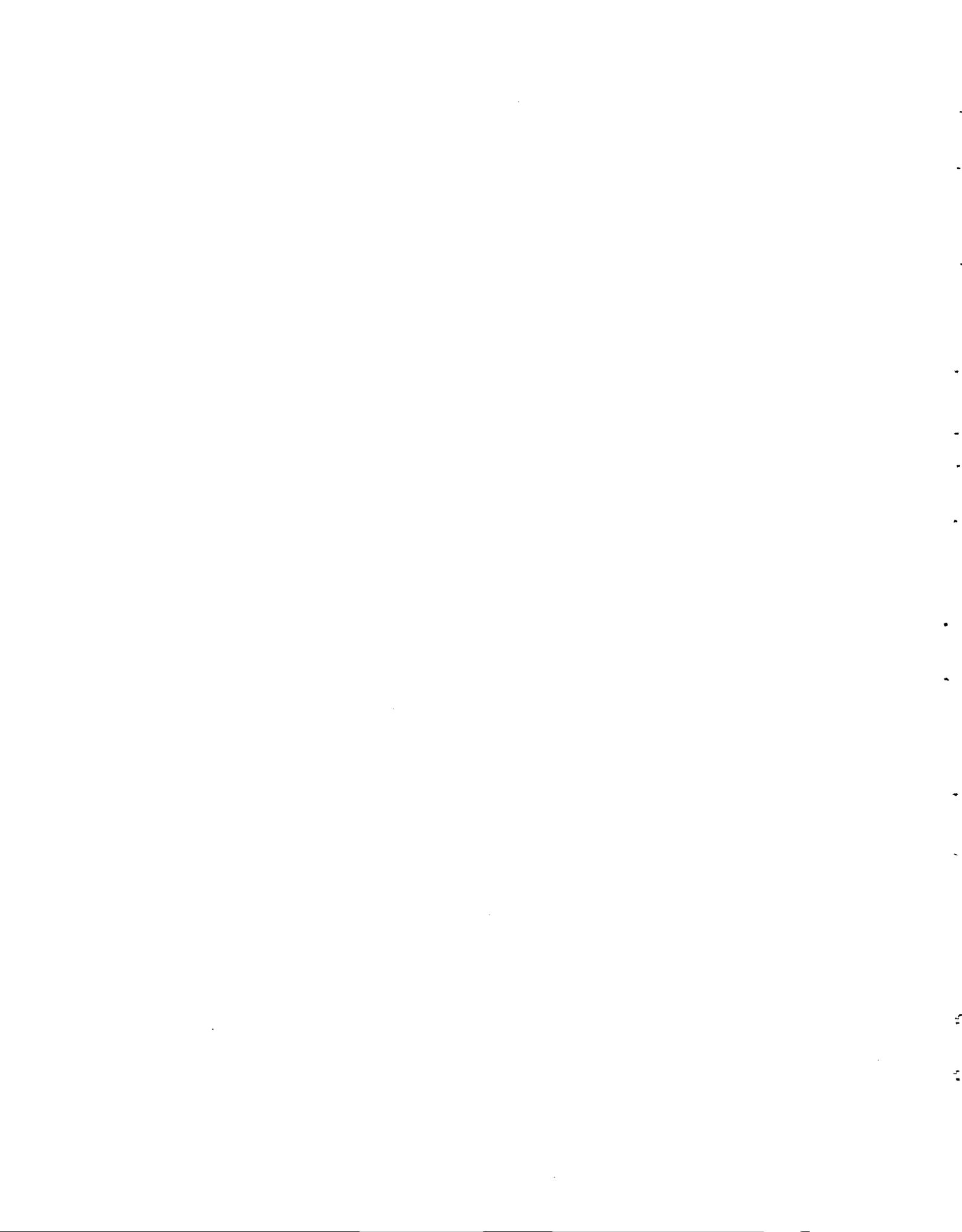
El presente estudio se limita a este último punto.

El hecho de que global o parcialmente, intuitivamente o con los instrumentos más sofisticados, consciente o inconscientemente, se haga continuamente por grupos, individuos o el Estado, el intento de prever y orientar el desarrollo histórico de las sociedades y las insatisfacciones que produce la forma más desarrollada de poner en práctica dicho intento, son la base de sentido de este estudio, aunque conviene aclarar que este trabajo se limita a los planes nacionales explicitados por los gobiernos. Se dejan de lado, así, la planificación hecha por otro tipo de unidades (empresas, individuos, grupos políticos, sindicales, etc.) y todos los planes no formulados explícitamente.

La planificación (y, en este caso, los planes), en cuanto forma más desarrollada de que dispone el Estado para aplicar el pensamiento sobre lo social a fin de prever y orientar el desarrollo histórico de la sociedad, se convierte en un punto privilegiado para el análisis del pensamiento social utilizado, el método con que se lo utiliza y las posibilidades y límites que presentan. Cabe notar que si es correcto que los planes nacionales globales son la forma más desarrollada de previsión y orientación del desarrollo histórico de las sociedades, lo que se diga respecto de ellos será aplicable en gran parte a las políticas sectoriales o aisladas que los gobiernos formulan al margen de los planes globales.

Los planes de desarrollo aparecen no sólo como un documento "técnico" (y quizás el único) que permite una aproximación global al programa o a las intenciones de acción de un gobierno. Son también, cualquiera sea el grado de eficacia de su ejecución y en relación con la planificación global del

/desarrollo, un



desarrollo, un documento ineludible para analizar cuáles son los aspectos de políticas demográfica y social que se consideran; cómo se integran esas políticas en el esquema global del desarrollo y en aspectos específicos; cuáles son y cómo se estructuran en el plan la imagen presente y futura de la sociedad a que se refiere; cuáles son los elementos teóricos utilizados y con qué metodología se utilizan; qué concepciones de la población, la sociedad, su nexos con lo económico, y qué visión del desarrollo se sustentan, etc.

Concretamente, las preguntas básicas a las que intentará dar respuesta este estudio son las siguientes:

1. ¿Cuáles son las políticas demográficas y sociales incluidas en los planes?
2. ¿Cómo formulan los planes esas políticas?
3. ¿Cuáles son los fundamentos teóricos y metodológicos de esas formulaciones?
4. ¿Qué implicaciones tienen esas formulaciones con esos fundamentos?

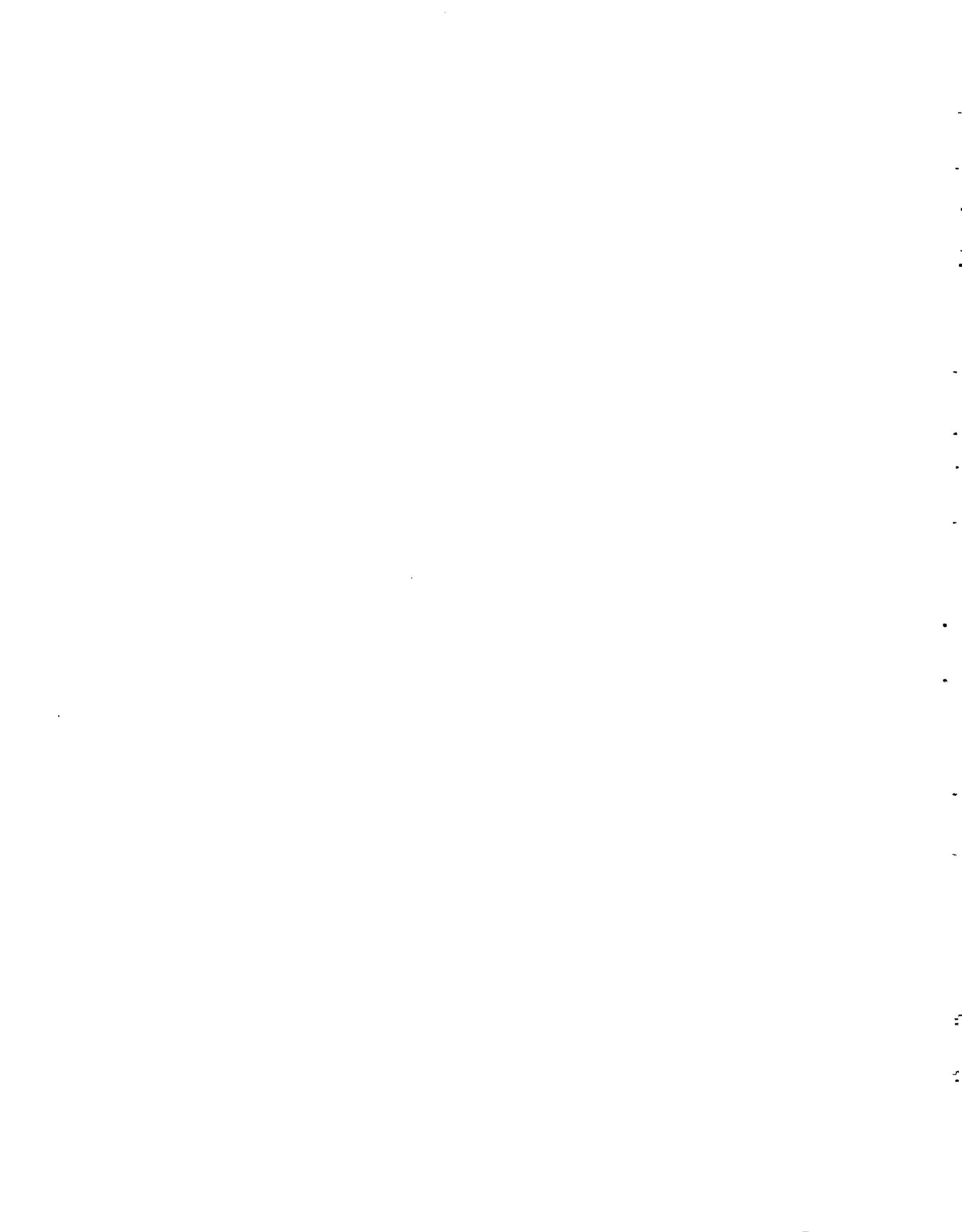
En suma, se espera aportar alguna respuesta a preguntas que inquietan acerca de que hay, en el contenido, en la teoría y en la metodología de los planes de desarrollo (y las políticas) formuladas por los gobiernos, especialmente los referidos a los aspectos demográficos y sociales, que los hacen tan prescindibles e ineficaces.

CUALES SON LAS POLITICAS FORMULADAS RESPECTO DE LO SOCIAL Y DE LA POBLACION

La Estrategia Internacional para la Segunda Década del Desarrollo (EID) se ocupa de los aspectos sociales y poblacionales tanto al establecer las metas y objetivos (pár. 18), como bajo el título "desarrollo humano" (pár. 65 a 72). Las dos formulaciones coinciden en incluir los siguientes aspectos: crecimiento demográfico; empleo; educación; servicios sanitarios; nutrición; juventud y niñez; vivienda; medio ambiente. Pero entre las metas y objetivos (pár. 18) se incluyen además, los siguientes aspectos: distribuir más equitativamente el ingreso y la riqueza para promover justicia social; asistencia social; cambios cualitativos y estructurales; reducción sustancial de diferencias regionales, sectoriales y sociales; situación de la mujer.

Las implicaciones de los dos conjuntos de aspectos son distintas, ya que el primer conjunto no implica ninguna innovación en lo que respecta al

/tratamiento de

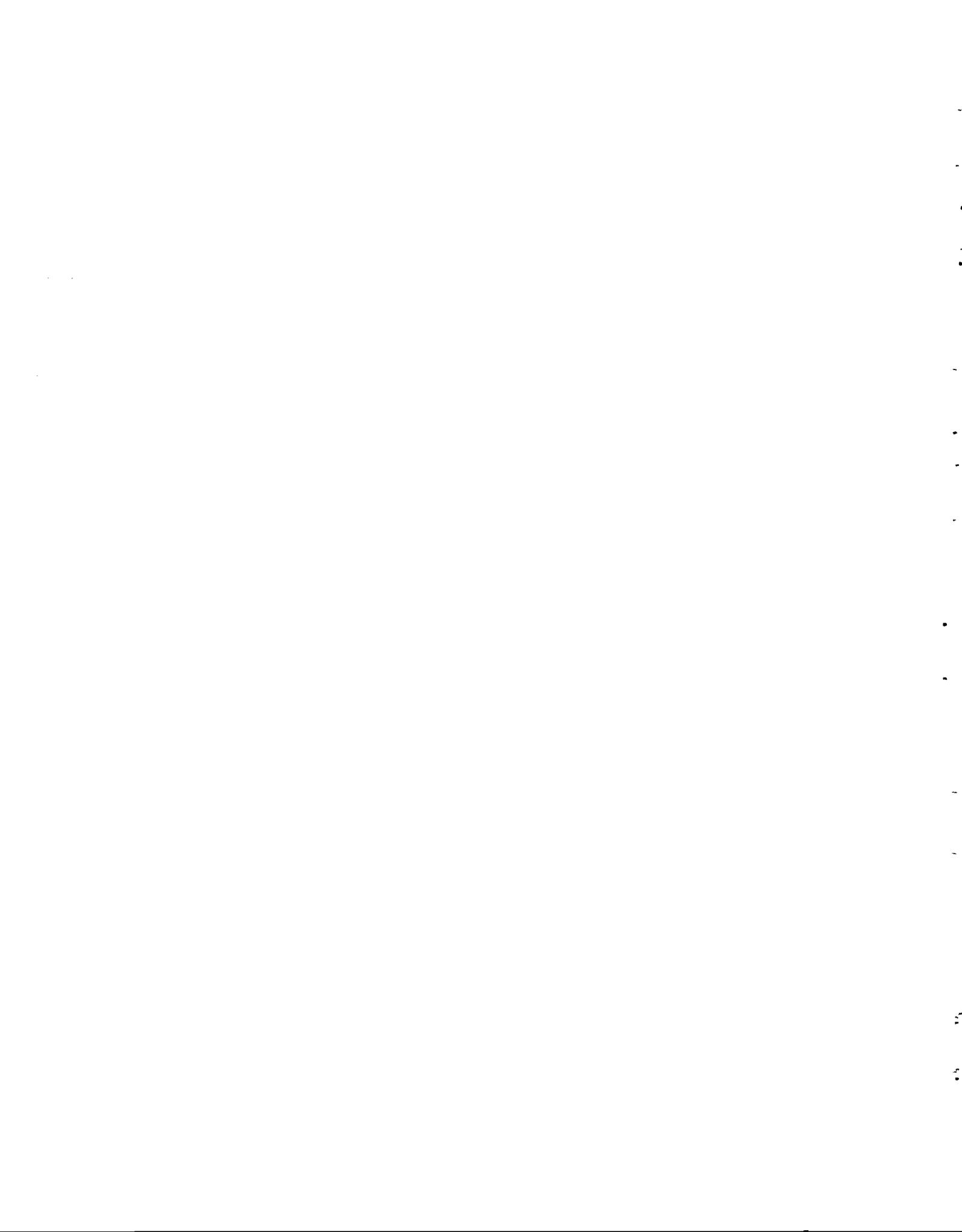


tratamiento de lo social y de la población según el enfoque sectorial; mientras que el segundo conjunto de temas, en cambio, presenta algunas diferencias al respecto.

Este doble tratamiento a los aspectos demográficos y sociales ya fue reconocido en la Evaluación de Quito (pár. 18), destacándose que el desarrollo humano y los cambios estructurales no equivalen al crecimiento de la acción sectorial en educación, salud, vivienda y nutrición, sino que incluyen un sistema social que adjudique prioridad a la igualdad y dignidad de los hombres y respete y promueva la expresión cultural de la población.

Los planes de desarrollo en análisis pertenecen a países incluidos en grupos distintos según su situación demográfica, ya que Argentina pertenece al tipo I y Brasil, Colombia y Perú al tipo II^{2/}. Del análisis de las políticas sociales y demográficas que formulan (ver cuadro 1) puede concluirse:

1. Respecto al ritmo de crecimiento demográfico, sólo Argentina y Colombia prevén políticas explícitas, de aumento la primera y de disminución la segunda.
2. Los cuatro planes coinciden en incluir políticas explícitas respecto de empleo, educación, servicios sanitarios y salud, nutrición, vivienda, diferencias regionales y migraciones internas y redistribución de la población. También coinciden en no incluir previsiones respecto de la asistencia social, aunque los planes de Argentina y Perú se ocupan de la seguridad social (previsión, accidentes, etc.).
3. En lo demás no es posible establecer una pauta que indique similitudes o diferencias en las formulaciones de los planes por la pertenencia del país a alguno de los grupos tipológicos.
4. Puede darse que el plan de un país no formule políticas referidas a algunos aspectos, lo que no significa que el país en cuestión no esté implementando en la práctica alguna política o alguna serie de medidas sobre esos aspectos. Una situación como la descripta plantea todo el problema del grado de coherencia de ese tipo de acciones con las políticas globales formuladas en los planes y hace recomendable que la implementación de políticas no contempladas en el momento de la formulación del plan vaya acompañada de esfuerzos tendientes a compatibilizarla con otros aspectos del plan. Debe tenerse presente, sin embargo, que siendo la planificación la forma más



Cuadro 1.

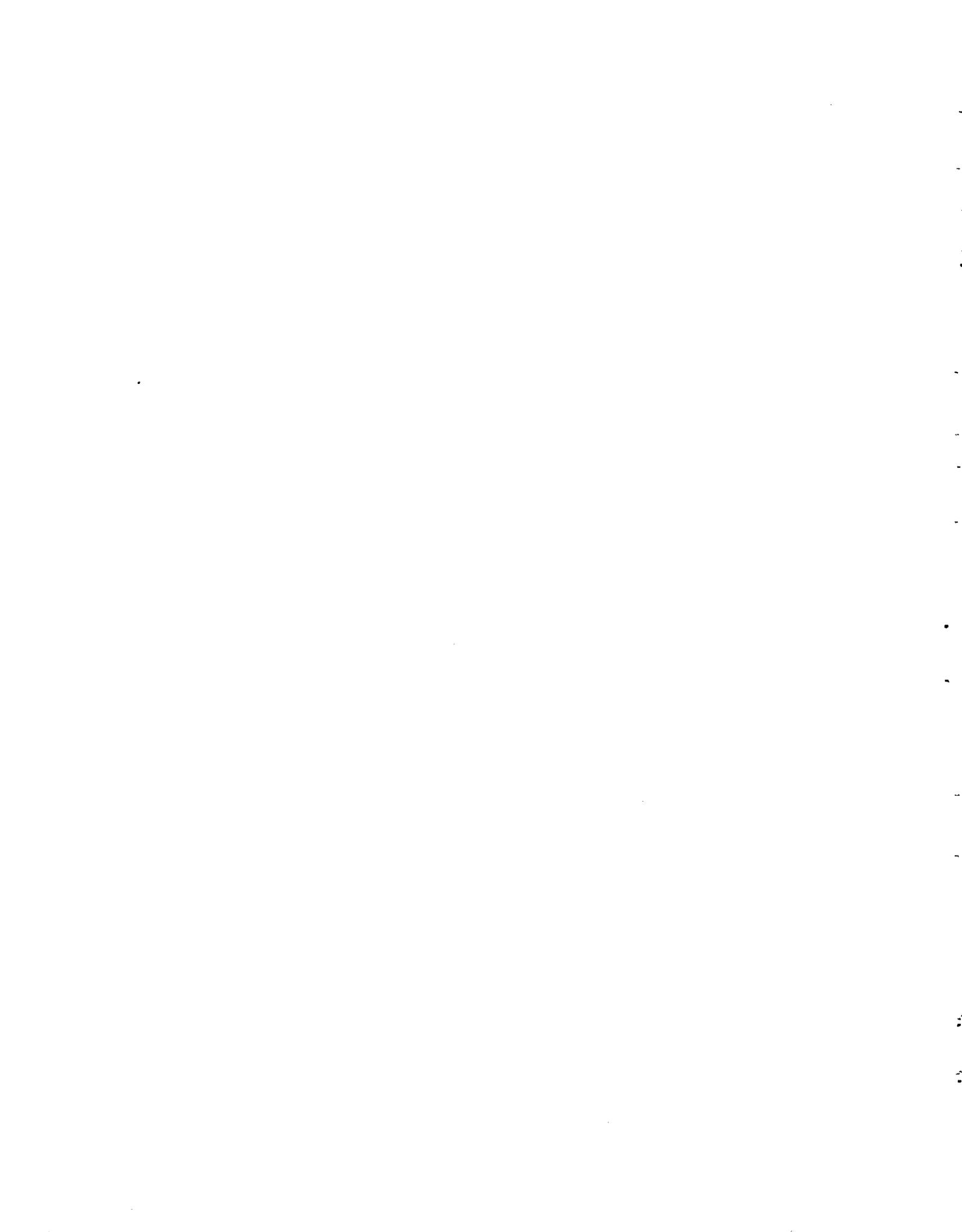
POLITICAS FORMULADAS RESPECTO DE LO SOCIAL Y DE LA POBLACION

POLITICAS RESPECTO DE:	GRUPO I	GRUPO II		
	Argentina	Brasil	Colombia	Perú
1. Crecimiento demográfico	Aumento	--	Disminuc.	--
2. Empleo	si	si	si	si
3. Educación	si	si	si	si
4. Servicios sanitarios. Salud	si	si	si	si
5. Nutrición	si	si	si	inc.
6. Juventud y niñez	si	inc.	--	inc.
7. Vivienda	si	si	si	si
8. Medio Ambiente	si	--	si	--
9. Redistribución del ingreso	si	--	si	--
10. Asistencia social	--	--	--	--
11. Cambios cualitativos y estructurales	si	--	--	si
12. Diferencias regionales	si	si	si	si
13. Diferencias sectoriales	--	--	si	--
14. Diferencias sociales	si	--	--	si
15. Situación de la mujer	inc.	--	inc.	inc.
16. Natalidad. Fecundidad	si	--	si	--
17. Mortalidad. Morbilidad	si	--	si	inc.
18. Migraciones internacionales	si	--	--	si
19. Estructura de edades	--	--	inc.	--
20. Estado civil	--	--	inc.	--
21. Migraciones internas. Redistri- bución de la población	si	si	si	si
22. Familia	si	--	si	--

NOTAS:

- a. si: indica que el Plan incluye alguna política explícita respecto del tema o le otorga importancia relevante.
 inc: indica que en el Plan aparece aludido el tema con alguna importancia o insistencia.
 --: indica que el tema no está incluido o lo está sin relevancia.
- b. Los aspectos 1 a 8 están establecidos en la EID, pár. 18 y 65 a 72. Los aspectos 9 a 15 en la EID, pár. 18. Los restantes se incluyen habitualmente en los temas de políticas de población.

/desarrollada de



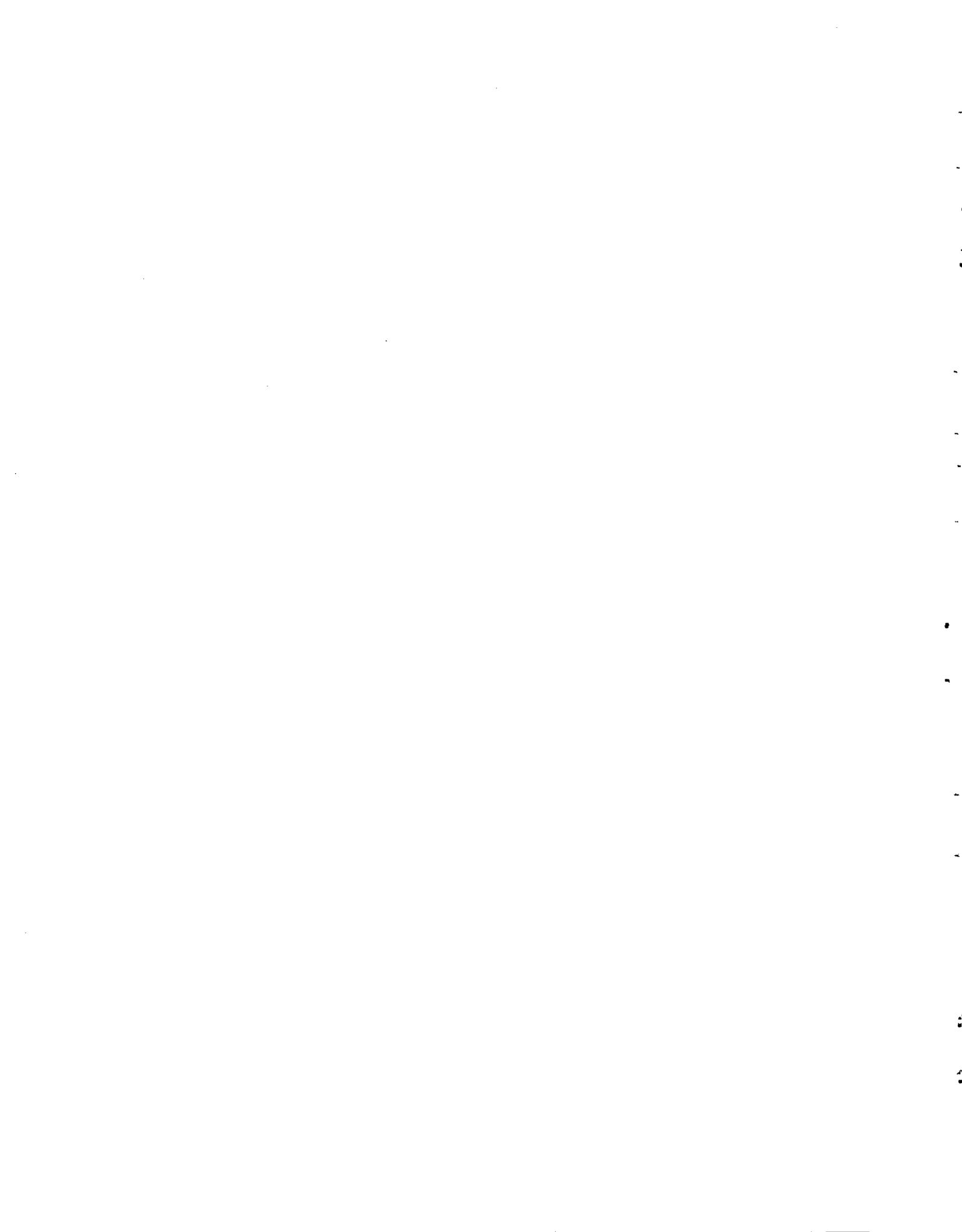
desarrollada de la formulación explícita de políticas públicas, todo lo que se diga de aquélla es aplicable a éstas. Es decir, no hay ninguna razón para suponer que la formulación de políticas estatales aisladas sea superior teórica o metodológicamente a la formulación de los planes, aunque tal vez puedan serlo por razones estratégicas. En efecto, los gobiernos pueden preferir la formulación de las distintas políticas por separado a la formalización de su exposición explícita en un plan nacional global ya que, en ocasiones, éste puede resultar peligroso al dejar en claro los objetivos generales de la acción gubernativa.

LOS OBJETIVOS GLOBALES DE LOS PLANES

Todos los planes dedican un capítulo especial a la exposición de los objetivos globales, capítulos en los que no se exponen los objetivos de políticas específicas. Por otra parte, en el resto del Plan aparecen descritas situaciones con características de objetivos, cuyos nexos con los objetivos globales sólo pueden establecerse parcialmente o no pueden ser establecidos con claridad. De todo ello resulta una gran dificultad para establecer la secuencia que va desde los objetivos (o efectos más generales esperados en cierto plazo) hasta los instrumentos y medidas que se pondrán en práctica para lograrlos, y viceversa. Esto, a su vez, dificulta la reconstrucción completa de cada modelo utilizado y, por consiguiente, su análisis crítico. Esta separación entre objetivos globales, objetivos específicos y modelos causales para políticas específicas no hace más que crear dificultades en el momento de la evaluación de los planes, o ante la necesidad de cambiar algunas medidas o instrumentos previstos.

Normalmente los objetivos globales son formulados de manera tal que se hace difícil operacionalizarlos de alguna forma que haga posible evaluarlos cuantitativa o cualitativamente. Aunque objetivos tales como "justicia social" o "sociedad más justa" puedan ser relacionados como efectos del logro de algunas metas (redistribución del ingreso, pleno empleo, niveles de consumo, etc.) por lo común dicha conexión no está expresada y se hace difícil o imposible precisar de qué tipo de nexos se espera que, a partir del logro de la meta, se obtenga el cumplimiento del objetivo; así como también

/determinar, aunque



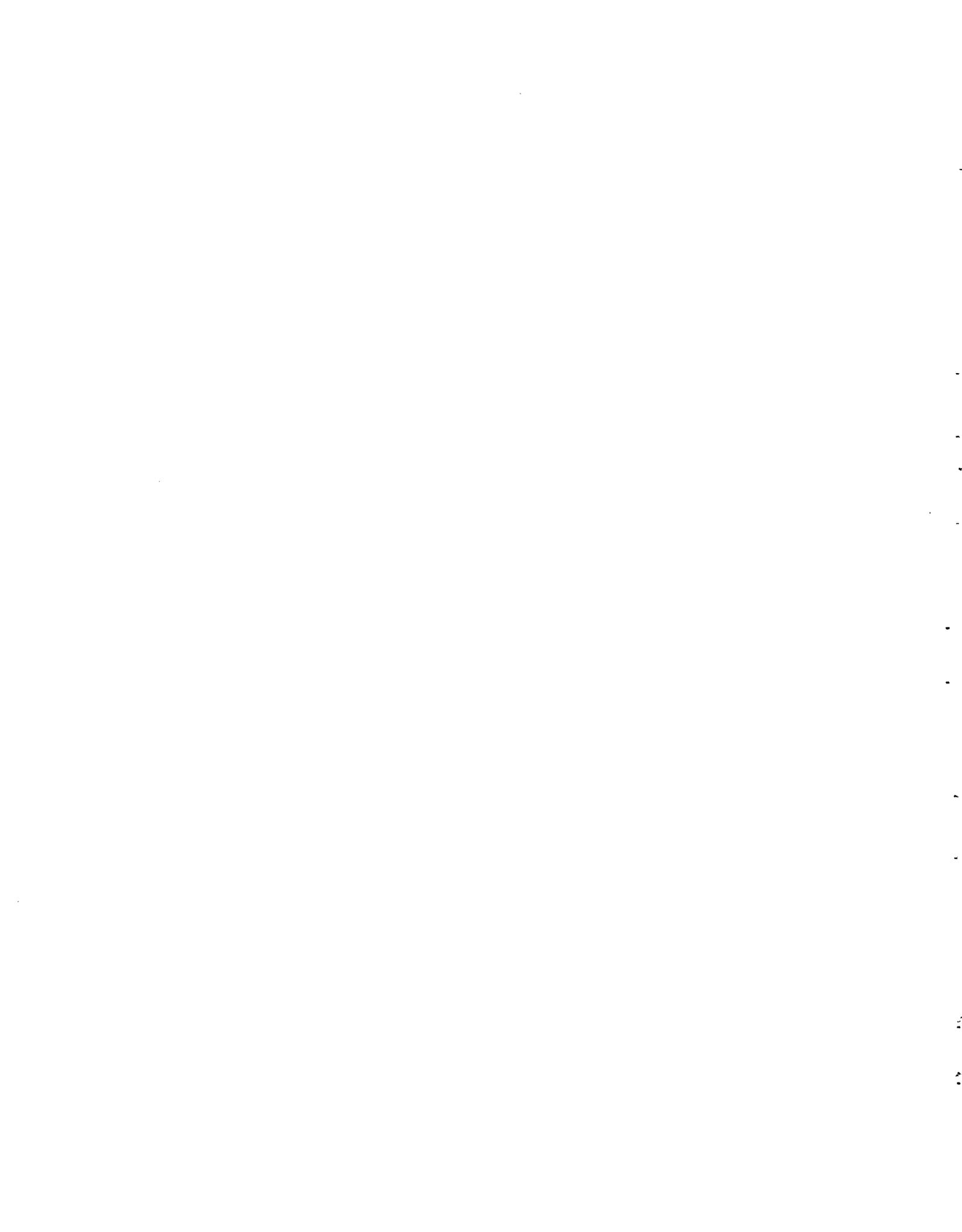
determinar, aunque sea por vía indirecta, cuál es el contenido más o menos preciso (no por ello cuantitativo) del objetivo en cuestión.

La utilización de términos de alta vaguedad o equivocidad en la formulación de los objetivos es una constante y no es indiferente a lo expuesto en el párrafo anterior, aunque parece apuntar en otra dirección. En efecto, para describir los objetivos globales se recurre a términos tales como: bienestar, dependencia, calidad de vida, liberación, democratización, desarrollo, integración, transformación, modernización, participación, marginalidad, etc. Cómo explicar el surgimiento y la larga y polemizada vida de estos términos cuando el único acuerdo que parece haber sobre ellos es la imprecisión de su denotación? Se ha sugerido que la persistencia de cierta terminología equívoca y ambigua no es indiferente al carácter mítico que reviste. Lo que no se ha hecho suficientemente es recalcar las consecuencias de ese carácter, que van desde la obtención de falsos consensos (dada la imprecisión o vaguedad de las denotaciones), hasta el ocultamiento (o inversión) de la realidad que continúa intocada, entre otras razones, por la utilización de representaciones metafóricas. El descuido en la elaboración lógicamente correcta de conceptos tiene consecuencias directas y lamentables en la aplicación de medidas e instrumentos de políticas, así como en la evaluación de los resultados de éstas. La elección y ejecución de acciones adecuadas para llegar a situaciones (objetivos) mal definidas, debe ser adjudicada al azar y no al trabajo técnico o científico. La difusión y aceptación acrítica de términos plantea la necesidad ineludible de prestar atención a este aspecto.

Desde el punto de vista de su función "mitológica" la utilización de los términos no es indiferente, sino todo lo contrario. La mera enunciación de un término, a la manera de una piedra arrojada en un estanque, define una expansión conceptual que se inserta en un marco de afinidades bastante más selectivas de lo que se cree comúnmente. Por ejemplo, la expresión "reconstrucción y liberación nacional" posee una onda expansiva (por así decir) bastante distinta de la que provoca la expresión "elevar al país a la categoría de las naciones desarrolladas". Por cierto, los mitos no tienen mano.

Si lo anterior sucede con términos o expresiones aisladas, ocurre también y más nítidamente con el conjunto de los objetivos (y las metas). Un Plan, por ejemplo, incluye entre sus objetivos ciertos aspectos (calidad de vida,

/bienestar real,



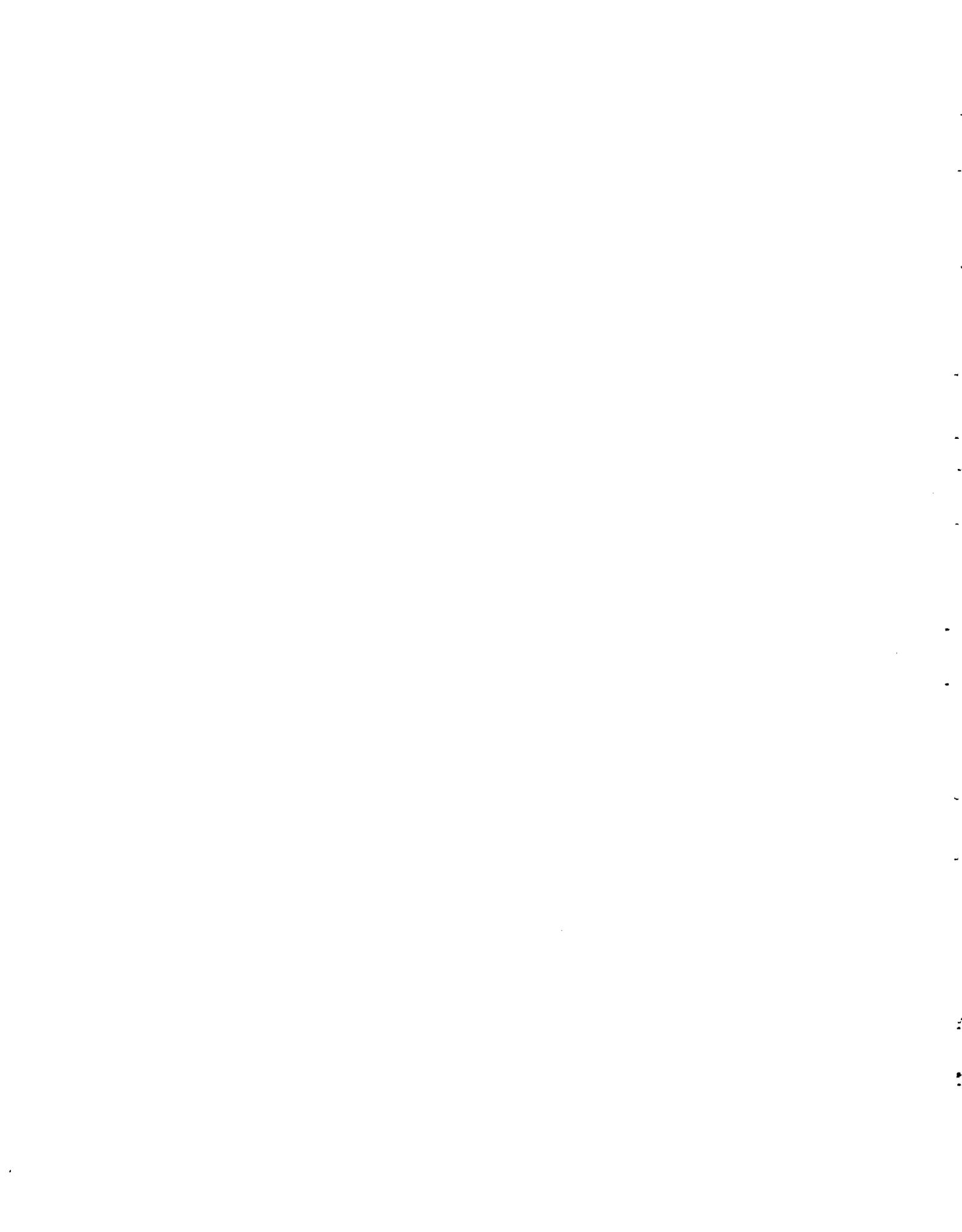
bienestar real, necesidades básicas, reconstrucción y liberación nacional, democratización real, independencia económica) y no incluye otros aspectos (modernización de la empresa, financiación y capitalización, incorporación de tecnología extranjera, consolidación de la infraestructura e industrias básicas, consolidación del Proyecto económico). Otro Plan incluye estos últimos aspectos y no incluye a los enumerados en primer término. Así, el conjunto de los objetivos que incluyen (y excluyen) los planes ayuda a definir el espacio o marco teórico en que operan.

Sin embargo, esto no debe llevar a la conclusión apresurada de que los planes definen espacios teóricos totalmente coherentes, y mucho menos, cerrados. Menos aún debe concluirse que el uso de esos distintos espacios teóricos implica que la estructura lógica (tanto de las hipótesis o proposiciones como de los sistemas de hipótesis o proposiciones) utilizada en un plan guarda algún grado de correspondencia con el espacio teórico movilizado. Más bien parece suceder lo contrario: cualquiera sea el espacio teórico definido por cada plan, la lógica utilizada en las proposiciones y en los sistemas de proposiciones de todos los planes parece ser la misma.

La enunciación de los objetivos globales de los planes no sólo manifiesta la separación entre éstos y los modelos causales previstos para lograrlos, entre el marco teórico utilizado y la lógica con que se lo maneja. También manifiesta la separación (o la obscura relación) entre el conjunto de los objetivos y los óptimos alternativos por los que se ha optado. De hecho, la lógica utilizada no permite sino optar por algunos pocos objetivos prioritarios o alguna combinación de unos pocos de ellos (optimizar el crecimiento del producto global o de algunos sectores; optimizar la satisfacción de las necesidades de la población; optimizar la autonomía de la economía; etc.). Sin embargo, ninguno de los planes renuncia a la enunciación desbordante de objetivos globales cuyo real peso específico puede ser inferido (y no siempre) del contexto total del plan. Como antes se indicara, esto no es ninguna ayuda en el momento en que debe ser modificado algún objetivo, alguna meta, o se demuestra la inviabilidad de algunas de las medidas o instrumentos a los que se preveía recurrir.

La imagen de llegada de la sociedad a cuya construcción se orienta la obtención de ciertas metas por la instrumentación de ciertas medidas y políticas

/y de



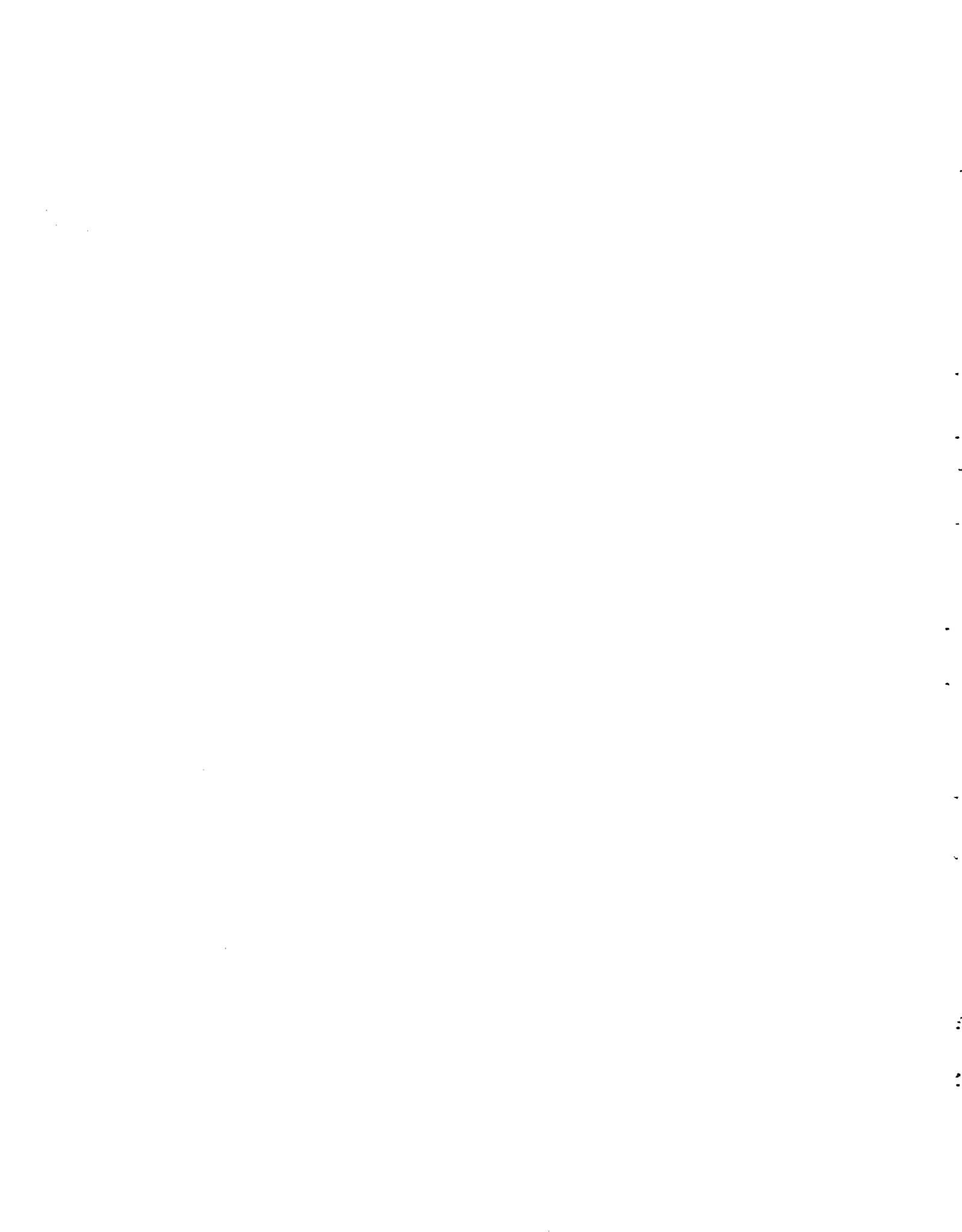
y de la cual el conjunto de los objetivos globales propone una síntesis, refleja todas las circunstancias señaladas. No corresponde aquí hacer juicios sobre el nivel de realismo o de viabilidad de los objetivos globales, sino constatar que ellos: 1) son de difícil operacionalización (cuantitativa o cualitativa); 2) se expresan recurriendo a términos vagos o equívocos; 3) no se conectan (o lo hacen muy oscuramente) con los modelos causales previstos para lograrlos; 4) no expresan claramente el óptimo por el cual se ha optado; 5) parecen referirse a distintos marcos teóricos.

Pero todavía falta señalar algo más respecto de la imagen-objetivo, tal como resulta del conjunto de los objetivos globales. Normalmente tanto el conjunto de los objetivos globales como cada uno de los distintos objetivos describen una situación que prescinde u oculta cuáles son los actores sociales (agrupamientos, grupos, organizaciones, etc.) involucrados y cuáles son las relaciones efectivas y reales en que estarán esos actores. Esto implica la aceptación de la posibilidad de formular una imagen societal sin relaciones, y significa que las relaciones actuales son tomadas como un dato y que las relaciones en la sociedad de llegada o serán las mismas que las actuales o serán las que corresponden a las situaciones descritas por los objetivos. En el primer caso se propugna, aunque sea implícitamente, el mantenimiento del statu quo actual, y entonces queda sin explicar cómo funcionarán algunos de los modelos que parten de la base de cambios de comportamientos en los actores actuales. En el segundo caso se sostiene, también implícitamente, que hay una correspondencia biunívoca entre situaciones y relaciones, correspondencia causada natural y espontáneamente (por no decir mecánicamente) por las situaciones sobre las relaciones.

Sin entrar en detalles es posible exponer las características generales de los objetivos globales de los planes en estudio (ver cuadro 2), con alguna referencia a los planes en su totalidad:

a) El Plan argentino subordina el crecimiento económico a otros objetivos (alta calidad de vida, bienestar real, necesidades básicas, etc.). Incluye entre los objetivos globales cierto modo de organización social interna (democratización real, rompimiento de la dependencia, el estancamiento y los desequilibrios) y cierto modo de relacionamiento político interno e internacional. La herramienta básica es la política de concertación, de la que no sólo emanarán los objetivos de los cuales el plan es una exposición

/técnica, sino



técnica, sino que también tendrá a su cargo elementos básicos para la ejecución y control del Plan.

b) El Plan brasilero sostiene que la consolidación del modelo económico permitirá definir más claramente el proyecto social. De ahí su énfasis en aspectos económicos (modernización de empresas, financiación y capitalización, tecnología, consolidación de la infraestructura y las industrias básicas, crecimiento del ingreso de exportaciones, uso máximo de recursos humanos como productores y consumidores, acción eficiente del Gobierno en la administración de empresas). Aquellos aspectos relacionados con la organización social y política, tanto interna como internacional (participación de todos los niveles sociales en los resultados del desarrollo; integración nacional; elevación del Brasil a la categoría de nación desarrollada; desarrollo y transformación social) excluyen o soslayan, aunque se prevean programas específicos, la consideración de las relaciones.

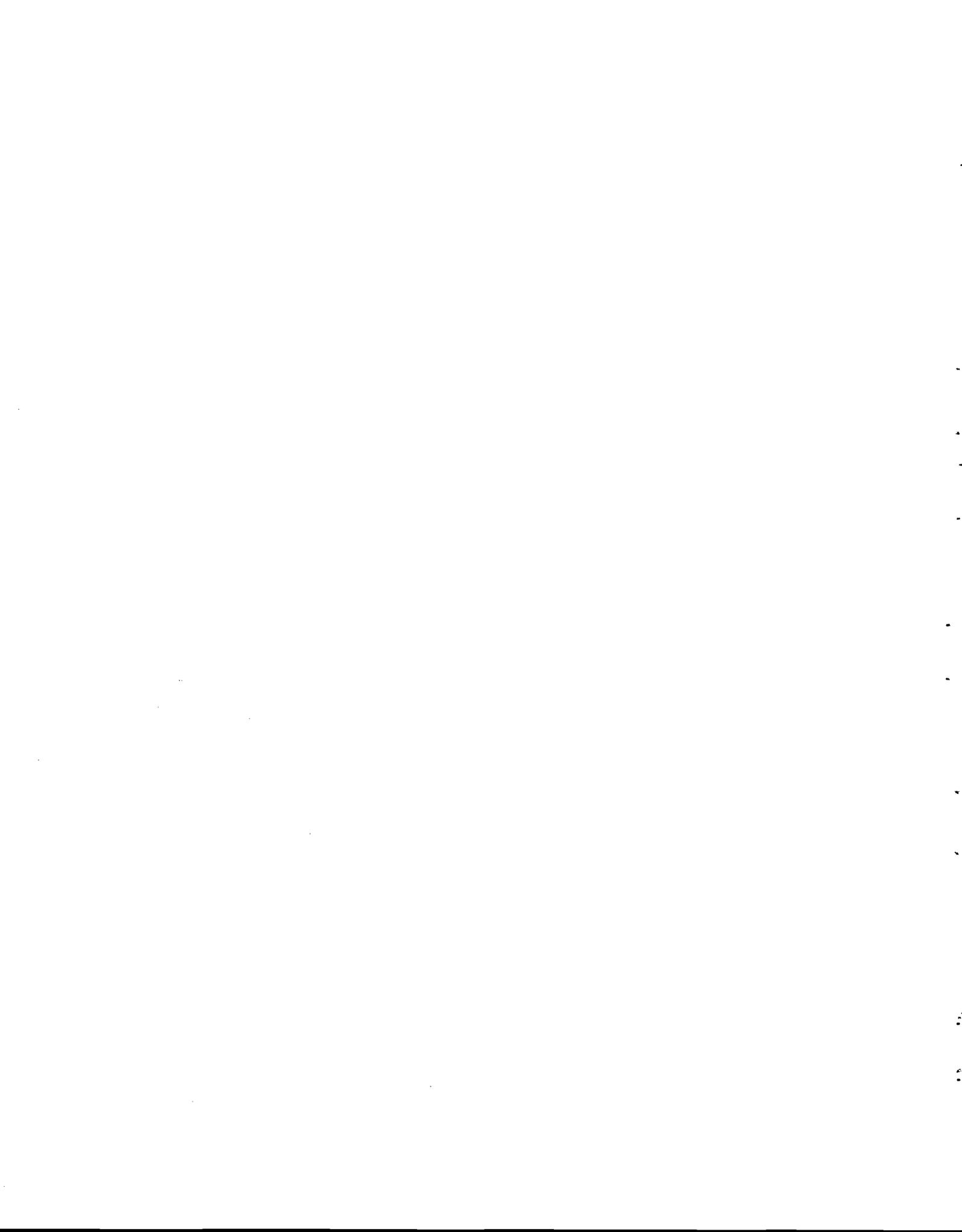
c) El Plan colombiano establece objetivos globales (justicia social, difusión a todos de los frutos del desarrollo, nivel de vida, bienestar y seguridad económica capitalización, empleo, redistribución del ingreso), pero en él se excluyen las relaciones sociales y políticas, tanto internas como externas.

d) El Plan peruano distingue entre objetivos generales, que revisten totalmente ese carácter (sociedad más justa, desarrollo acelerado y autosostenido, soberanía nacional) y objetivos de mediano plazo, que son los correspondientes al plan. Estos apuntan tanto a los aspectos económicos como a los relacionales sociales y políticos, internos y externos.

LAS METAS GLOBALES DE LOS PLANES

Las metas son expuestas en los planes como el resultado directo, generalmente expresado cuantitativamente, que han de tener las medidas e instrumentos de acción. El esquema general, entonces, es que las medidas e instrumentos a los que se recurre para una política determinada conducirán al logro de una meta y que el conjunto de éstas significa el logro de los objetivos. Las metas, de esta manera, aparecen en conexión más estrecha con los modelos causales utilizados.

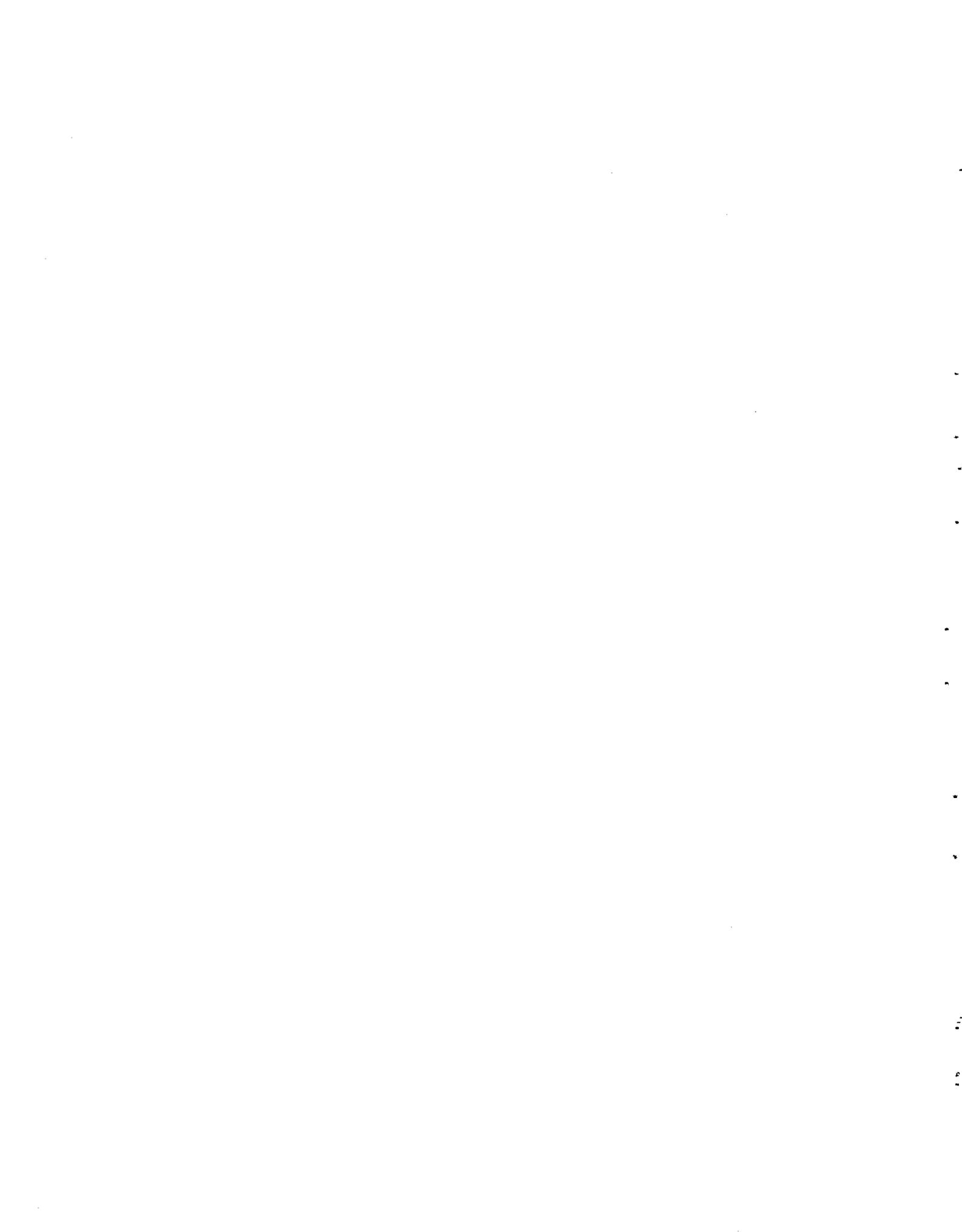
No todos los planes se proponen metas globales en los mismos aspectos. Tampoco las ubican o formulan de la misma manera. Lo que para algunos planes son metas, para otros son objetivos o resultados secundarios de políticas o



Cuadro 2

LOS OBJETIVOS GLOBALES DETALLADOS EN LOS CAPITULOS ESPECIALMENTE
DEDICADOS A ELLOS EN LOS PLANES

ARGENTINA	BRASIL	COLOMBIA	PERU
Justicia social		Justicia social	Sociedad más justa
Bienestar para todos	Participación de todos los niveles sociales en resultados del desarrollo	Que los frutos del desarrollo lleguen a todos	
Liberación de dependencia, estancamiento y los desequilibrios	Integración nacional. Elevar a Brasil a la categoría de nación desarrollada	Mejorar armónicamente a toda la sociedad, especialmente a los proletarios	Servicios sociales a marginados. Reducir desequilibrio distribución población. Articulación regional y sectorial de la economía
Alta calidad de vida, bienestar real, necesidades básicas		Nivel de vida, bienestar y seguridad económica	Pleno desarrollo de la capacidad física y mental
Reconstrucción y liberación nacional			
Democratización real			Participación en decisiones. Participación en utilidades y gestión
Reconstruir al Estado	Acción eficiente del Gobierno en administración de empresas		Sector público: agente principal del desarrollo
Independencia económica			
Negociación con bloques mundiales	Asegurar crecimiento ingresos de exportaciones		Ingreso a mercados internacionales. Participación Estado en comercio exterior
	Desarrollo y transformación social		Desarrollo acelerado y autosostenido
	Modernización empresas		
	Financiación, capitalización	Capitalización	Aumento ahorro interno
	Tecnología		Tecnología
	Recursos humanos	Empleo, objetivo central	Aumento de ocupación en sectores económicos
	Consolidar infraestructura e industrias básicas		
	Consolidar proyecto económico	Redistribución del ingreso	Sistema educativo Recursos naturales; Transformar propiedad rural.



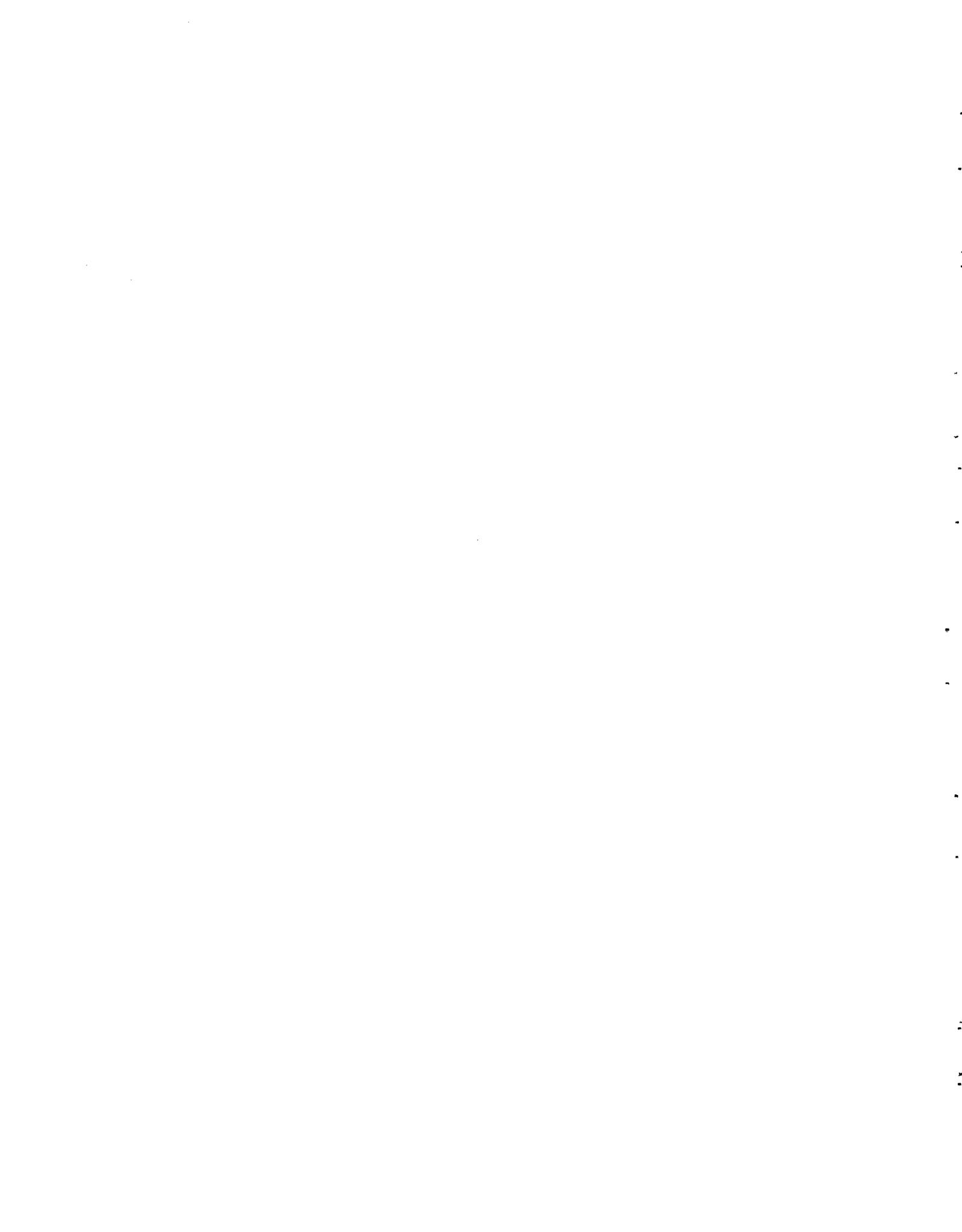
medios de acción o hechos que han de producirse sin que sea o aparezca necesario incluirlos como metas.

Así, por ejemplo, el Plan de la Argentina incluye entre las metas lograr un cierto porcentaje de participación de los sueldos y salarios en el PIB, distinguiendo entre metas para sueldos y salarios y metas para remuneraciones al capital. Asimismo, establece metas para el crecimiento del consumo privado en términos de consumo de los asalariados y los no asalariados. El Plan colombiano incluye la redistribución del ingreso entre los objetivos, pero no cuantifica la meta, ni especifica cómo habrá de afectar a los distintos tipos de ingresos. Por su parte, si bien el plan argentino establece metas que implican una reorientación del consumo, no indica de qué manera va a conseguirse su cumplimiento.

Todos los planes incluyen como meta el problema del empleo, aunque con distinto tratamiento para cada uno. El plan argentino establece una tasa de crecimiento por grandes sectores y zonas y se propone acceder al pleno empleo. El plan brasilero establece también tasas de crecimientos sectoriales y se propone alcanzar el uso máximo de sus recursos humanos. El plan colombiano se fija como meta, dar empleo a todos los que ingresen al mercado de trabajo, manteniendo el número absoluto de desempleados abiertos existentes en el momento del Plan. El plan peruano se fija como meta reducir el déficit de empleo a una cifra dada.

Como surge de lo someramente expuesto hasta aquí, las metas globales, lógicamente subordinadas a los objetivos, no muestran tan claramente sus diferencias e implicaciones teóricas y lógicas y aparecen más vinculadas a los modelos causales utilizados. Podría sostenerse así que la separación entre los modelos causales y los objetivos globales se produce y se manifiesta entre las metas y dichos objetivos. La sensación que se tiene cuando se da lectura a las metas después de haber dado lectura a los objetivos globales, es de desencanto: se ha aterrizado desde el país de las maravillas a una realidad de otra clase.

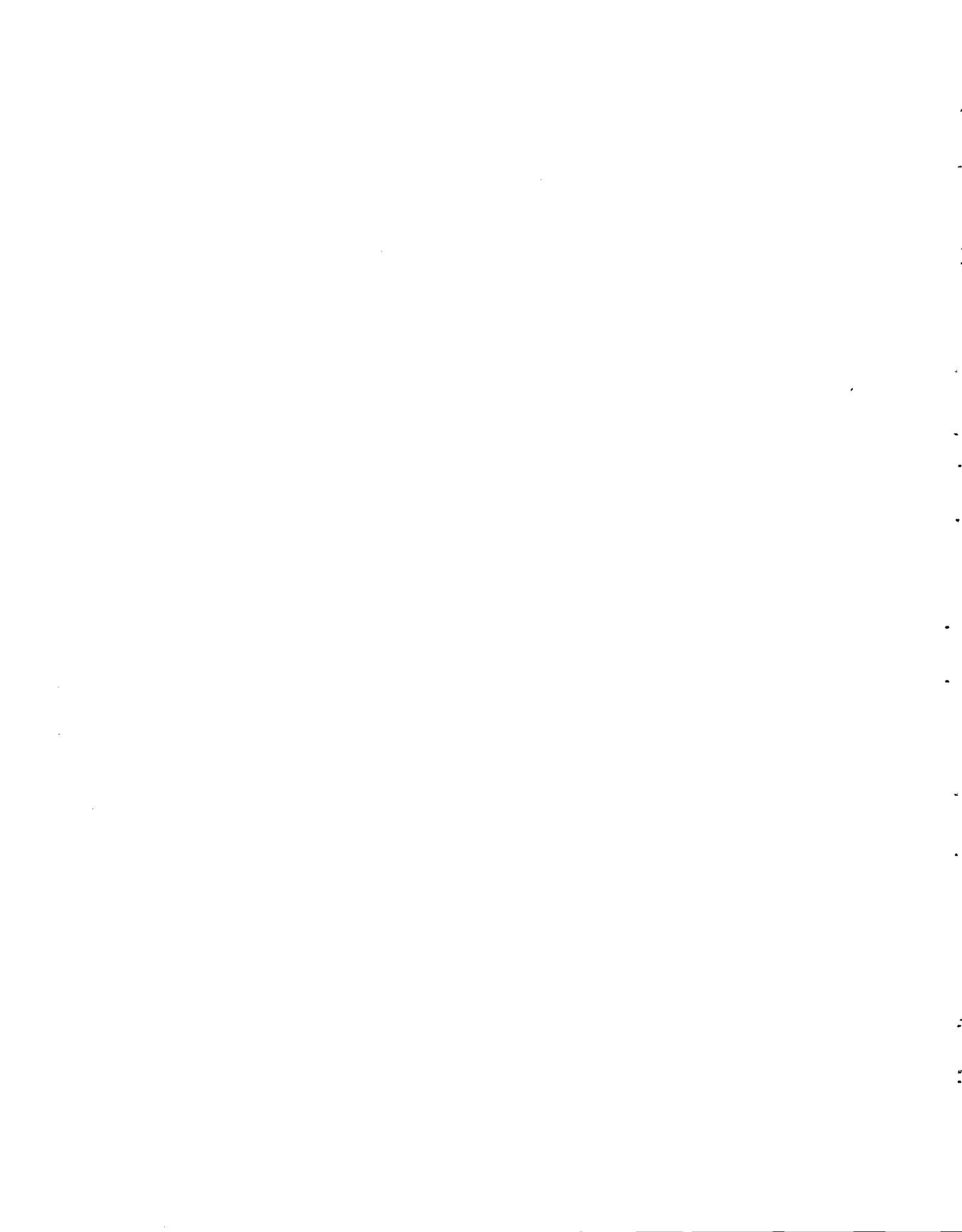
Sentimientos de lado, la constatación anterior refuerza la hipótesis antes sugerida de que cualquiera sea la formulación de los objetivos y los marcos teóricos de referencia en que pueden ser insertados, ello no significa congruencia o coherencia teórica total en todos los aspectos. (Véase Cuadro 3.)



Cuadro 3

LAS METAS GLOBALES EN LOS PLANES DE:

ARGENTINA	BRASIL	COLOMBIA	PERU
Pleno empleo	Uso máximo de Recursos Humanos	Empleo a todos los que ingresen al mercado de trabajo	Reducir déficit
Inversión	Inversión	Inversión	Inversión
Producción de bienes y servicios	Crecimiento del PEN	Crecimiento del PIB	Crecimiento del PIB
Consumo asalariados y no asalariados			
Remuneraciones a asalariados y al capital			
Ahorro interno suficiente		Ahorro llega al 21% del PIB	
Crecimiento demográfico		Disminuir crecimiento demográfico	
	Relativa estabilidad de precios	Precios crecen no más 7%	Precios crecen al 7.2%
	Doblar ingreso per cápita		
	Política económica internacional		Balanza de pagos
	Expansión de fronteras		
	Proceso autosustentado		Productividad trabajo crece al 3.5



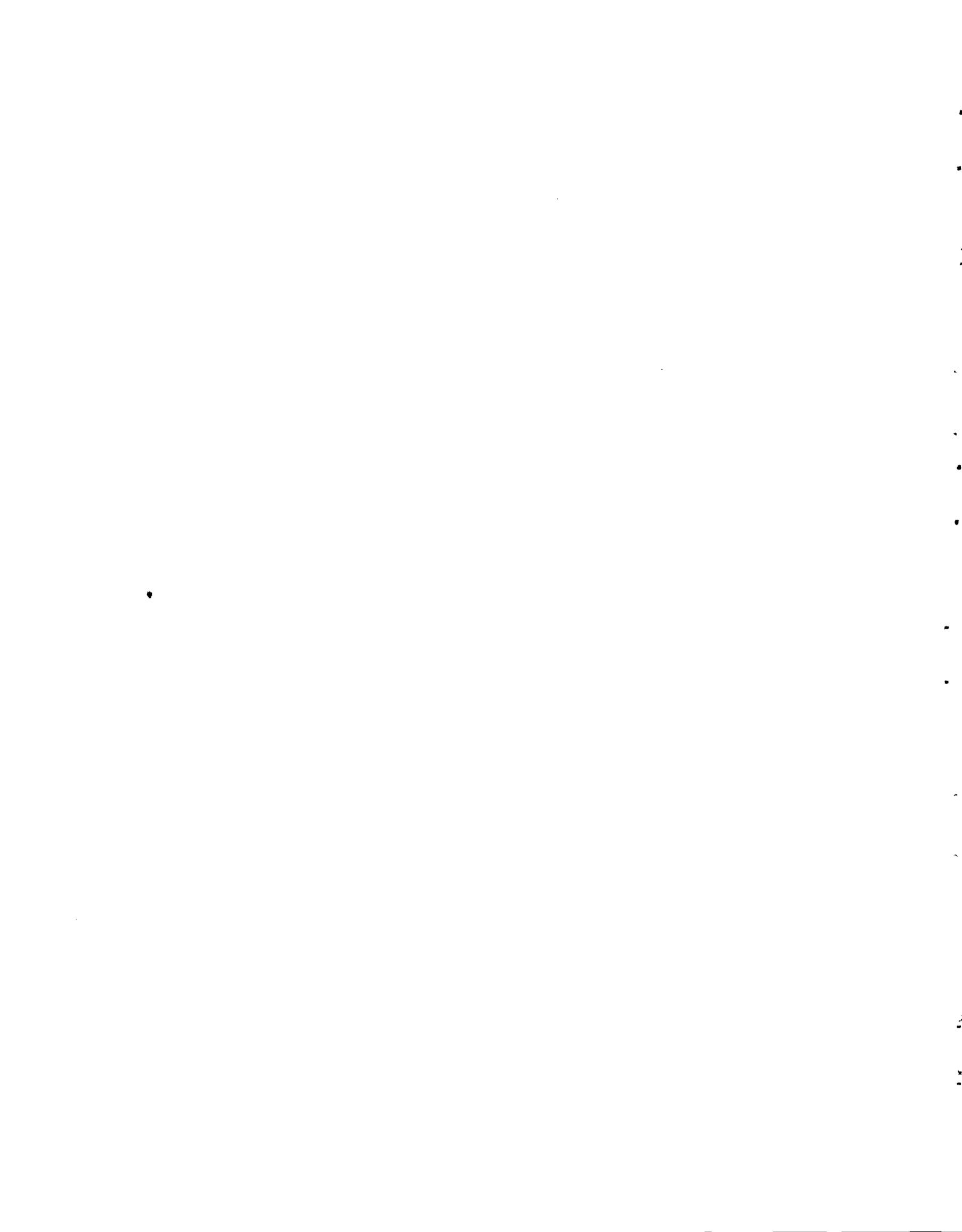
LAS MEDIDAS E INSTRUMENTOS DE ACCION
PARA IMPLEMENTAR POLITICAS

No es del caso enumerar las medidas e instrumentos de acción a que recurren los planes en estudio para implementar las políticas. Para comenzar, basta con constatar que la variedad de medidas e instrumentos de acción a los que es posible recurrir es casi infinita, lo que no quiere decir que cualquier medida o instrumento pueda ser utilizado por cualquier tipo de gobierno. El momento de la opción política entre las técnicas es el momento en que la orientación ideológica y política de un gobierno cualquiera selecciona de entre los instrumentos y medidas posibles aquellos que sirven a sus fines. Así, por ejemplo, la meta de la estabilidad de precios puede ser perseguida por gobiernos de distinto carácter y este carácter es el decisivo en última instancia para que se opte por el control centralizado de precios o por la contención de la demanda; por una reforma agraria o por el control de la natalidad.

Los instrumentos y medidas que se adoptan, indefectiblemente favorecen los intereses de ciertos sectores sociales y perjudican los de otros; alientan ciertos comportamientos y desalientan ciertos otros, intra o intersectoriales. La sola tentativa de ocultar esta toma de partido que implica la mera elección de un instrumento no queda impune, ya que significa, por lo menos, la sacralización del statu-quo, el mantenimiento o el fortalecimiento del orden establecido. Seguir adelante en este análisis no sería más que insistir en la consabida temática de que la indiferencia de la técnica es sólo aparente, de que la supuesta muerte de las ideologías por la coincidencia técnica no es sino el parto de una nueva ideología, mucho más aburrida que el Ave Fénix. Por cierto, el tema de la no indiferencia de las técnicas no debe confundirse con la ignorancia o la errada utilización de las técnicas, escudadas en motivaciones bienintencionadas. Ya se sabe dónde conduce el camino que éstas pavimentan.

A las consideraciones anteriores debe agregarse el hecho de que toda medida o instrumento de acción para implementar políticas se enuncia, en última instancia como una decisión de una autoridad dentro del ámbito de la competencia de algún organismo integrante del poder público. Desde el punto de vista de la forma legal que adopta la decisión (ley de la nación, decretos o resoluciones de los ministerios o de entidades administrativas), esta forma no hace diferencia en relación con su significado: adopción de una resolución obligatoria para

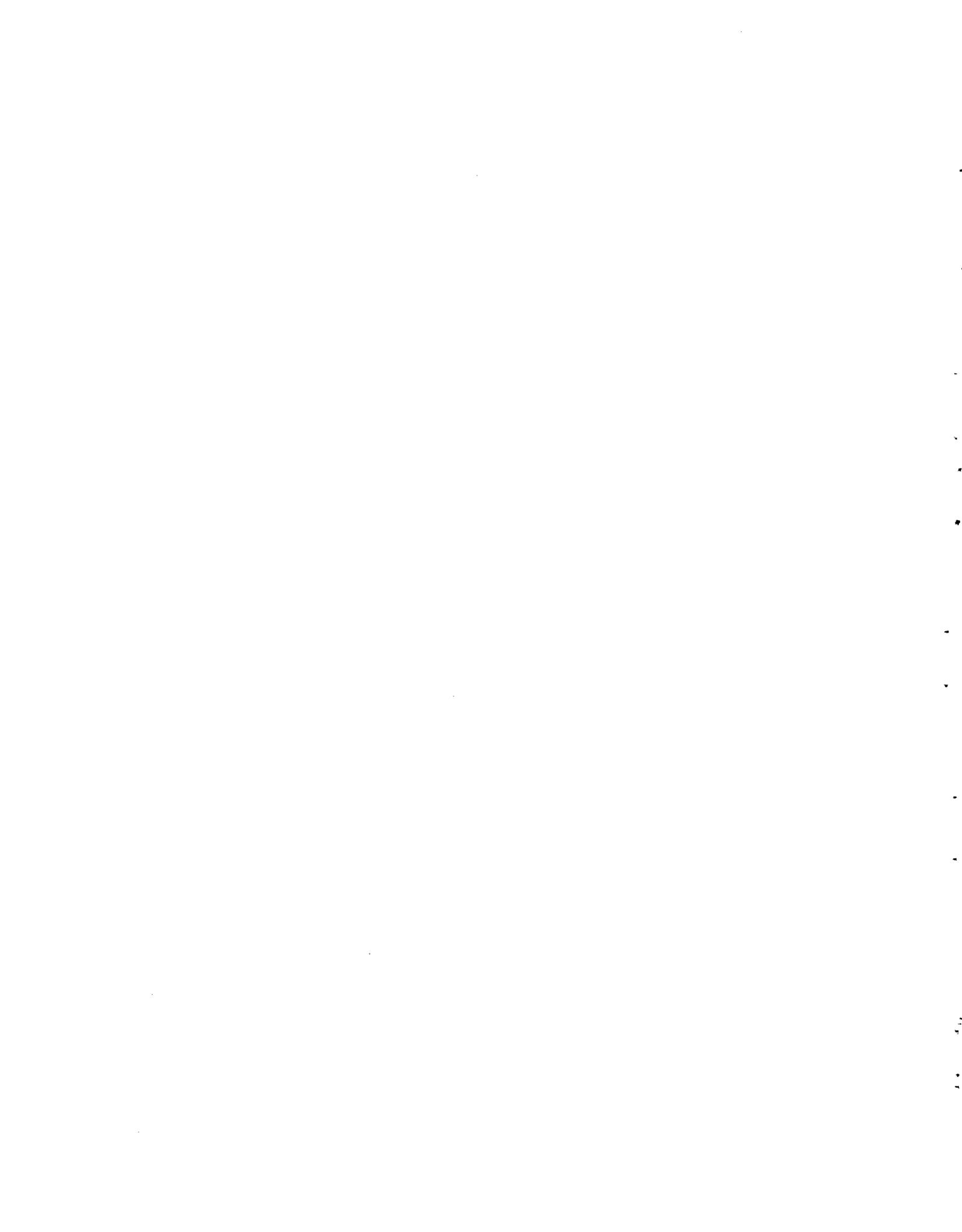
/todos aquellos



todos aquellos a quienes se dirige y cuyo incumplimiento tiene previsto algún tipo de sanción jurídica, es decir, que es posible recurrir a la fuerza pública para exigir su cumplimiento. Así considerado el asunto, deja de ser indiferente considerar cuáles son los sectores ajenos al poder público que tienen o carecen de participación directa o indirecta, institucionalizada o no, en la formulación de decisiones; así como tampoco es indiferente tener en cuenta si se alienta o desalienta la participación y la institucionalización de la participación de algunos sectores y de cuáles. Así, por ejemplo, el Sistema Nacional de Movilización Social del Perú, es un instrumento clave para el logro de la Política de Movilización Social, la participación de las mayorías y la transferencia del poder de la clase dominante a las mayorías nacionales que se propone el gobierno. Las Comunidades previstas en el Plan de Colombia, en cambio, son organizaciones territoriales multifuncionales, de base rural, con competencia especificada en infraestructura y servicios básicos y con participación limitada en todos los niveles. Las actas de compromiso celebradas entre el Gobierno y las organizaciones empresariales, laborales y políticas son un instrumento básico y permanente para la formulación, ejecución, evaluación y modificación del Plan argentino. El Plan brasileño no prevé ninguna forma de participación institucionalizada, aunque hace referencia a la cooperación entre el gobierno y el empresariado nacional.

Algo similar a lo dicho respecto de la enunciación de las decisiones, puede decirse de las acciones para poner en ejecución los instrumentos y medidas. Preguntarse acerca de qué participación (directa o indirecta, institucionalizada o no) tienen qué sectores, en qué aspectos de la ejecución de las medidas o políticas, es fundamental para entender no solo el modelo socio-organizativo que se intenta poner en funcionamiento con el Plan, sino la concepción imperante y operante de las relaciones entre medidas e instrumentos y su concreción en la realidad.

Por ejemplo, la inclusión de una Reforma tributaria entre las medidas o instrumentos para redistribuir el ingreso, dice relación con todos los puntos señalados hasta aquí: 1) indica cuál es la orientación política e ideológica de un gobierno en relación con los intereses que resultarán afectados; 2) indica que la técnica no es indiferente y que por su intermedio se alientan o desalientan (o se intenta hacerlo) ciertos comportamientos de los sectores /sociales; 3)

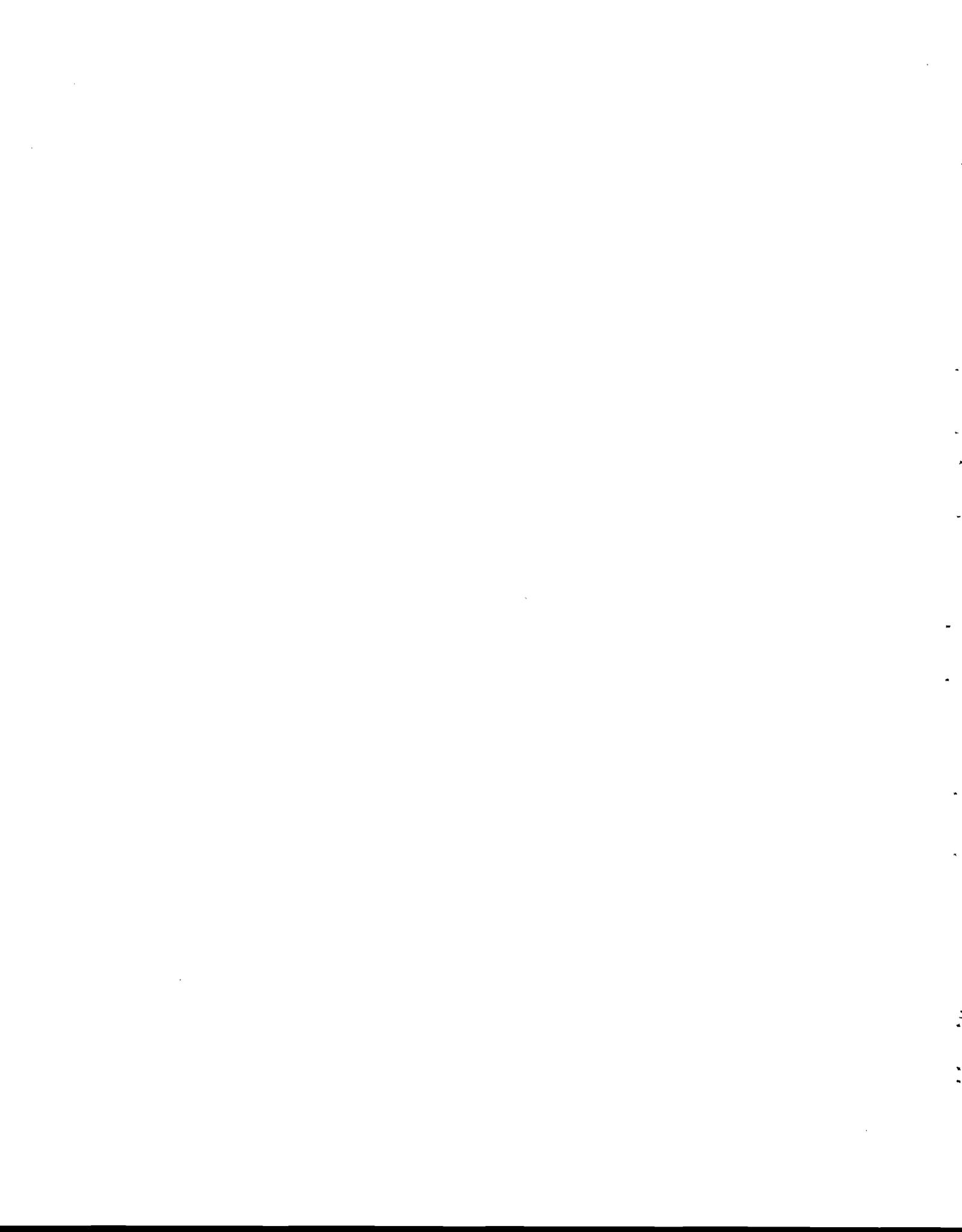


sociales; 3) indica una decisión de algún organismo competente; 4) indica la ejecución por algún organismo competente. En este ejemplo, de intento, no ha habido necesidad de salir de la órbita del poder público, siguiendo la forma más clásica de la formulación planificadora.

Los supuestos que hay detrás de estas formulaciones son, por lo menos, las siguientes: 1) que la decisión está dirigida a una población que es homogénea por lo menos en sus motivaciones y reacciones; 2) que la decisión será acatada sin que los implicados la resistan, o la evadan de hecho; o encuentren algún hueco o argucia que les permita ser excluidos de su cumplimiento; 3) que, en todo caso, el poder público tiene capacidad para lograr el cumplimiento de la decisión; 4) que, de todos modos, la desobediencia o el incumplimiento de hecho no alcanzarán proporciones importantes; 5) que (y tal vez esto sea lo más importante) si la decisión es acatada por las buenas o por las malas, produce necesariamente los efectos esperados, sólo esos y nada más que esos y esto porque la conexión entre esa decisión, esos comportamientos y esos efectos, sólo esos y nada más que esos, se ha demostrado válida en algún momento en alguna sociedad y, en consecuencia, no puede dejar de ser válida también para el momento y la sociedad en que se la aplica.

Lo importante es resaltar la secuencia de relaciones desatadas por cualquier medida o instrumento para la implementación de políticas: decisión de autoridad, grado de cumplimiento y posibilidad de recurrir a elementos compulsivos, configuración de una situación a partir de ese cumplimiento y efectos de la situación. Junto con dicha secuencia cabe resaltar la problemática conexión entre decisión y efectos esperados cuando las medidas e instrumentos no tienen en cuenta ni la heterogeneidad de la población a la que se dirige, ni las posibilidades de incumplimiento, ni las posibilidades de lograr un cumplimiento aunque sea compulsivo, ni cuáles son los diferentes efectos de la situación creada por los grados de cumplimiento (y el incumplimiento complementario). La proposición de medidas tales como el uso más intensivo de la tierra; la mejora del uso de la tierra; la educación y el aprendizaje intensificado de la mujer; los aumentos salariales a acordar según los aumentos de productividad; etc., etc., son ejemplos suficientes. La lista sería interminable por la simple razón de que las medidas e instrumentos de políticas que contienen los planes, no tienen en cuenta, normalmente ninguna de las calificaciones antes enunciadas.

/Basta constatar



Basta constatar que continuamente se asiste por lo menos a la suposición de que el aparato administrativo estatal es capaz de decidir y de ejecutar todo y de que los sujetos pasivos de las medidas o instrumentos de políticas responderán homogénea y espontáneamente a dichas medidas e instrumentos, aunque las medidas sean dirigidas a sectores más o menos específicos (los empresarios, los asalariados, los marginados, etc.).

Con tales supuestos no es de extrañar que la planificación y los planes puedan ser tachados de irreales.

En este punto se plantea con toda claridad el problema de la formulación de políticas (y ya se sostuvo que los planes no son sino la manera más desarrollada de formular políticas) como un problema de ingeniería social y de cuáles son los supuestos, concepciones y elementos de una tal ingeniería.

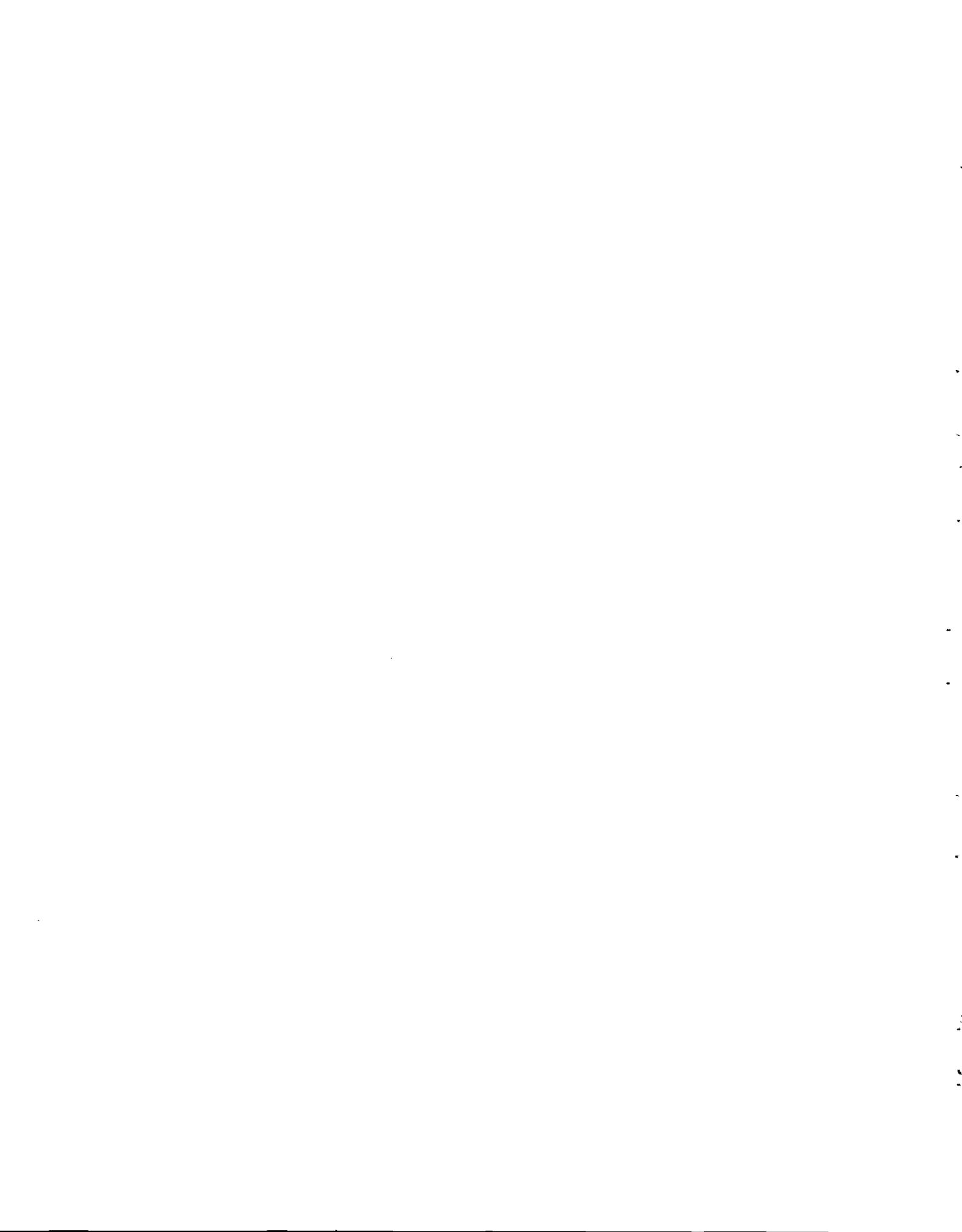
LAS UNIDADES DE ANALISIS

Las unidades de análisis utilizadas en los planes sugieren dos observaciones generales preliminares:

1. Se trata de unidades de análisis de naturaleza muy diversa: unidades socio-políticas (países); sistemas, constituidos por actores sociales, objetos y el marco de normas y pautas en que actúan; organizaciones formales e informales, instituciones, organizaciones intermedias, es decir, grupos que suponen ciertos intereses comunes, y algún tipo de definición de pertenencia a ellos como realidad psicológica para los individuos que los integran y alguna forma de acción grupal unitaria; regiones, áreas, zonas geográficas; ciudades, conglomerados o asentamientos humanos; categorías nominales; agrupamientos, estratos, sectores, clases, que suponen una situación común a todos sus miembros en alguna o algunas dimensiones básicas. Sin entrar en mayores detalles, la sola enumeración de los tipos de unidades de análisis utilizados basta para destacar que sus posibilidades y límites de participación en diferentes procesos sociales son diferentes.

2. Para cada tipo de unidad, los planes en estudio utilizan algunas denominaciones que les son propias y otras que son comunes a todos ellos. Como puede observarse en el Cuadro 4, respecto del sector externo, todos los planes tienen en común la referencia a los sistemas de mercados internacionales (de bienes, financieros, etc.). Por su parte, el plan argentino incluye sistemas tales como bloques, áreas, centros de poder político, o de poder económico,

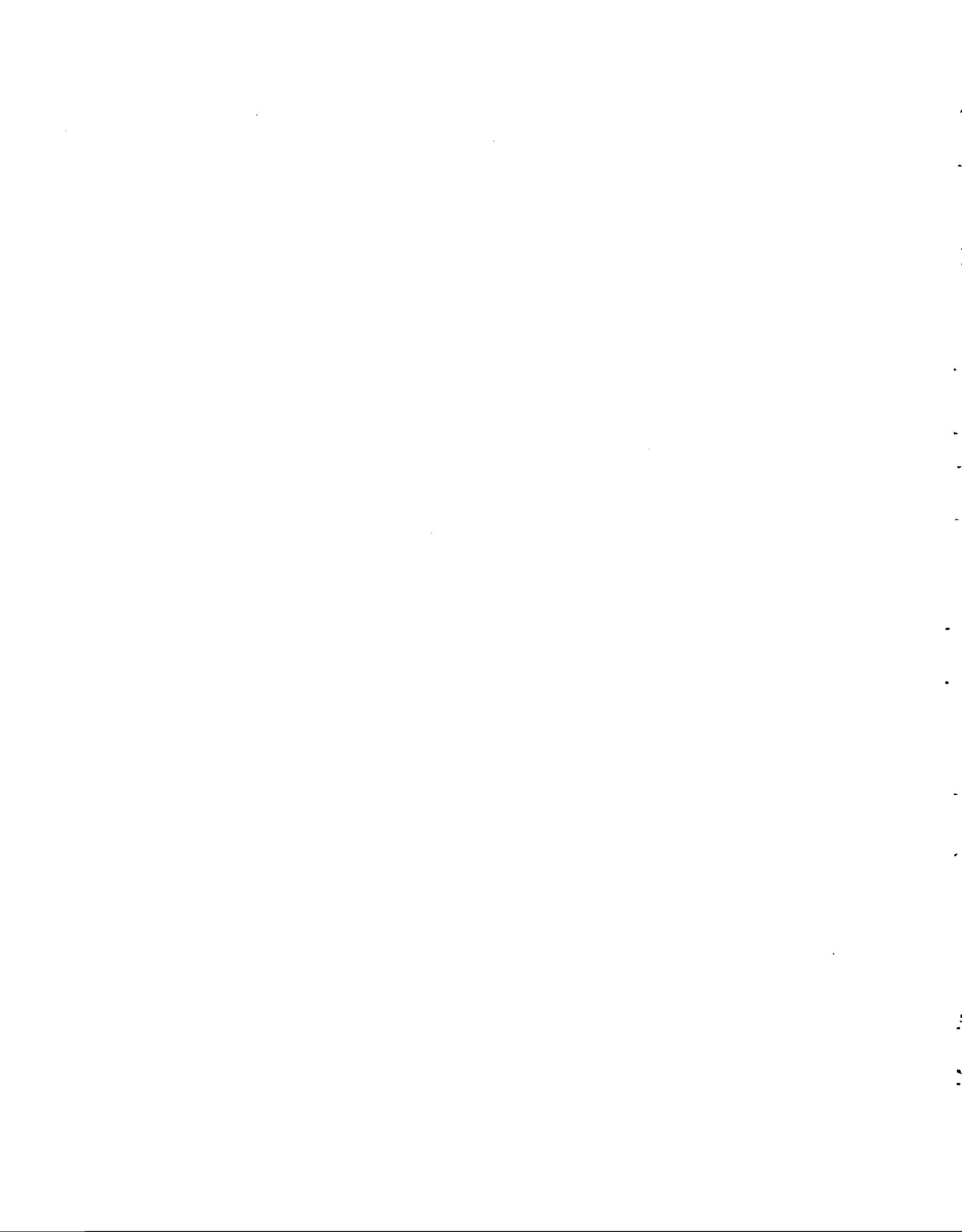
/político y



militar, al bloque del Tercer Mundo; el plan de Perú, hace referencia al sistema internacional de poder, de poder capitalista, de poder de decisión de centros foráneos sobre la sociedad peruana.

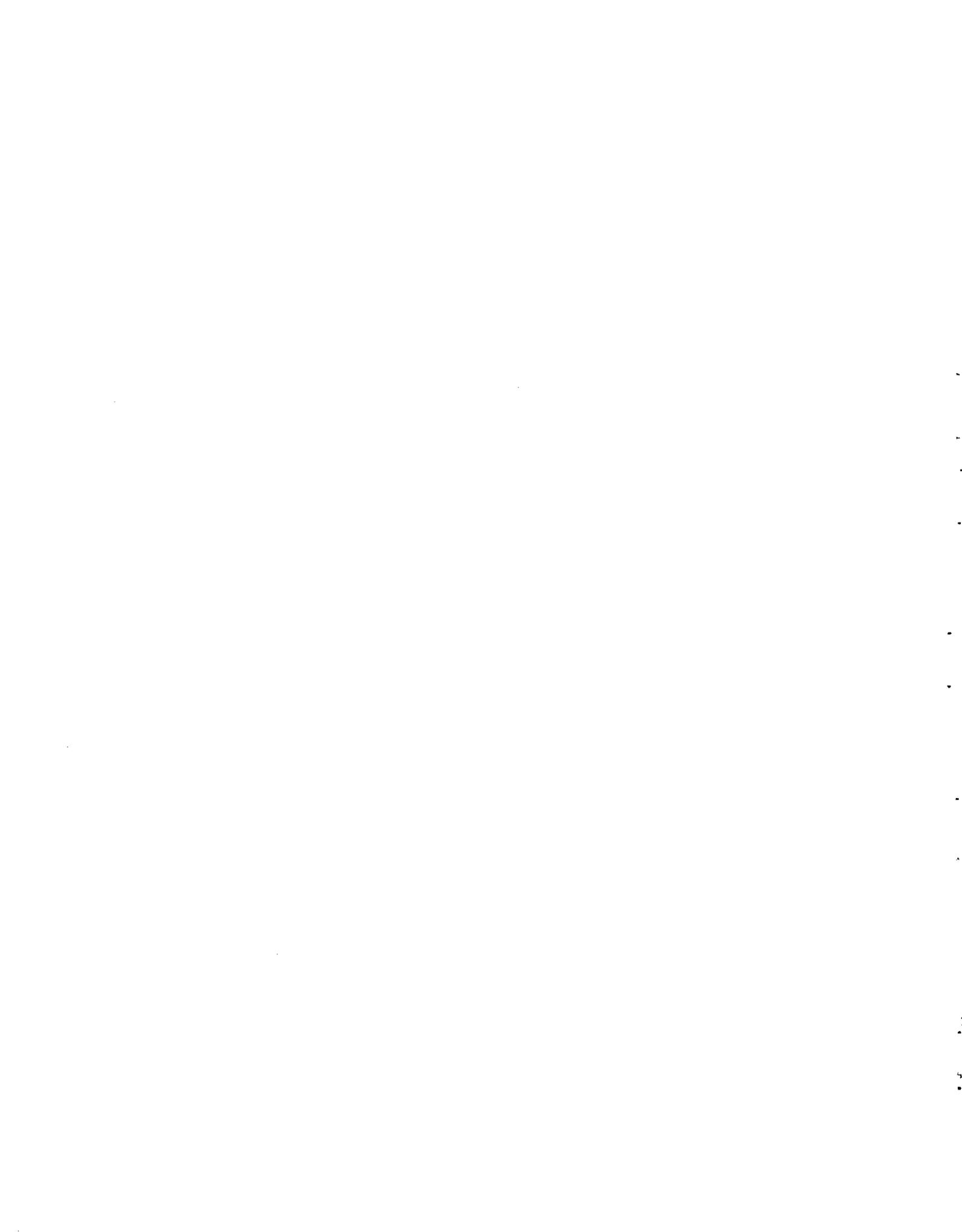
En suma, unidades de análisis de distinto tipo y diversidad de las unidades consideradas en cada plan para un mismo tipo de unidad. Es necesario profundizar el análisis de estos hechos.

a) En primer término cabe sostener que las diferencias de designación registradas entre los planes para unidades de análisis de un mismo tipo, definen, o se refieren, o remiten a distintos marcos teóricos. Los términos utilizados no tienen sentido por sí mismos, tomados aisladamente sino que adquieren su significado pleno en el contexto del marco teórico en el cual son formulados. La consideración del conjunto de unidades de análisis incluidas por un plan para un tipo cualquiera de unidad provee de una indicación que permite aproximarse a la delimitación de los marcos teóricos en que se mueven los planes. Lo mismo cabe decir de las denominaciones que se ocultan detrás de las clasificaciones, aún de las incompletas. Así, por ejemplo, cuando el plan del Brasil habla de "países amigos", está apuntando por lo menos a la existencia de un complemento (países indiferentes? países enemigos?). Lo mismo sucede cuando el plan de Argentina habla de países del sistema económico socialista, ya que con eso apunta por lo menos a la existencia de un complemento (capitalista? del Tercer Mundo?). Todos estos elementos en conjunto (denominaciones, conjunto de las denominaciones, complementos clasificatorios de denominaciones) proveen indicaciones acerca de los marcos teóricos utilizados por los planes, lo que no implica que esos marcos teóricos sean utilizados de manera explícita y, menos aún, lúcida. Lo que sí interesa destacar es que la utilización de un marco teórico (explícita o implícitamente, lúcida o inconscientemente) incide o debiera incidir no sólo en el contenido, los límites y las posibilidades de las diagnósis y las pronósis, sino también en las distintas vías de acción que es posible adoptar. De no reconocerse este hecho básico de la remisión a un referente teórico, el resultado será la conversión de la teoría implícita en falso consenso ideológico, que conducirá a mantener acriticamente esquemas de análisis y propuestas de acción cuya falta de nexos con la realidad práctica se hace cada vez más patente. Debe insistirse en que aquí se sostiene que las diferencias en las denominaciones se orientan a definir marcos teóricos diferentes, pero no se afirma que estos marcos sean una unidad totalmente cerrada, coherente, estructurada, cristalizada.



No se puede esperar esto del marco teórico implícito o explícito utilizado en un plan. Pero sí se debe intentar determinar cuáles son las afinidades teóricas a las que el plan se remite.

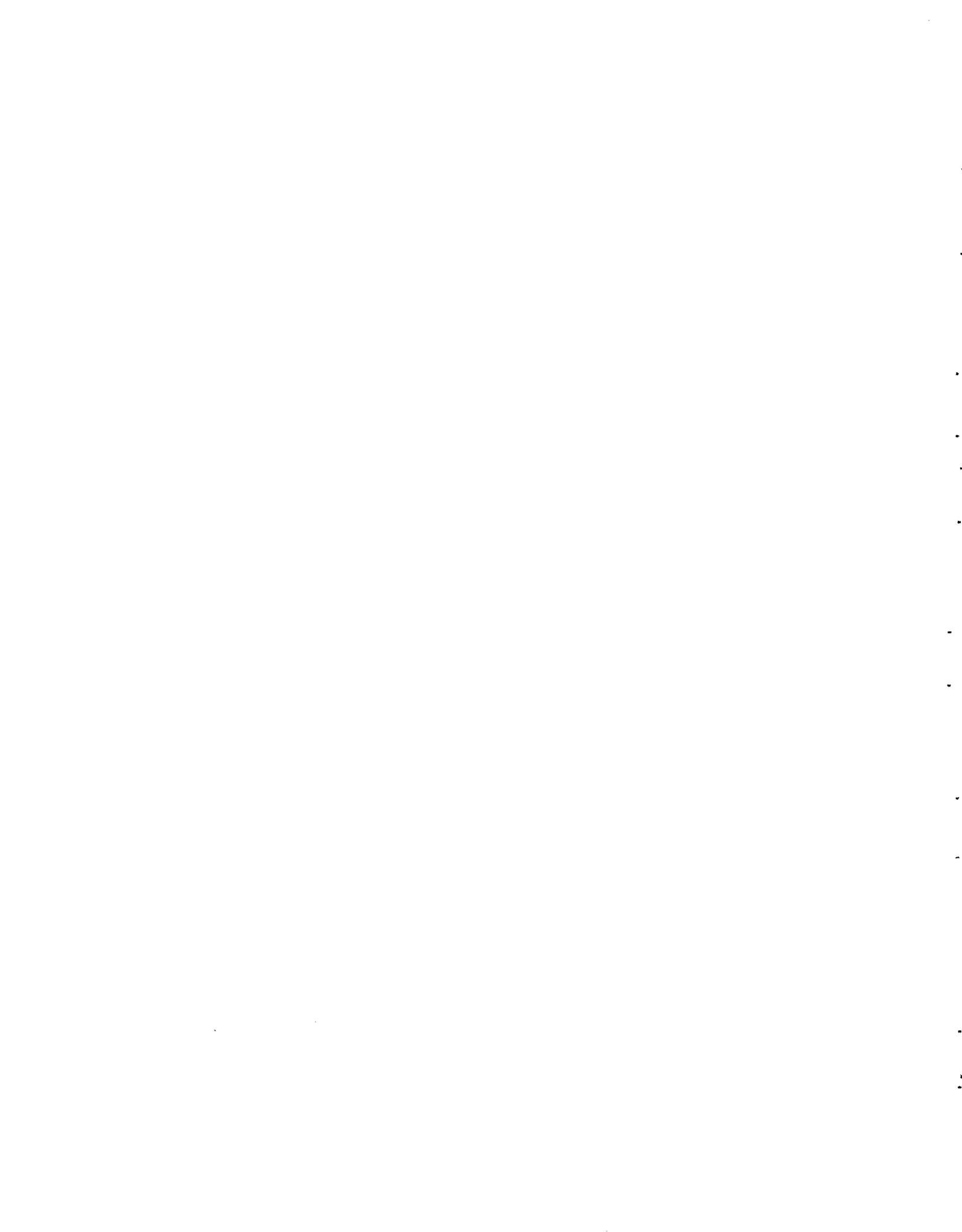
b) En segundo lugar, cabe sostener que las unidades de análisis se configuran como conjuntos, categorías de elementos, clases, y que no es posible proceder a dicha configuración sin recurrir (explícita o implícitamente) a algún criterio de relevancia. La clasificación es un procedimiento ineludible para la generalización científica y es inexcusable en la adopción de políticas. Que se constituyan ciertas clases de elementos y no otras, no sólo remite al hecho de que esas clases son consideradas importantes, relevantes desde el punto de vista teórico, sino también al hecho de que esas clases (y no otras) son importantes, relevantes para la acción social. Un punto privilegiado para el análisis de este aspecto son las denominaciones comunes y propias de cada plan, así como las clasificaciones (aunque generalmente incompletas) que hacen tanto de los agrupamientos, categorías nominales, estratos, sectores, clases de la sociedad; como de las instituciones, organizaciones intermedias, organizaciones formales e informales y grupos. Sólo los planes de Argentina y Perú incluyen criterios de clasificación que hacen referencia al poder. Es sabido que la dimensión del poder es central en las concepciones historicistas (ya sea la weberiana o la marxista), mientras que no es un elemento necesario en la concepción estructural-funcionalista. Las consecuencias de la omisión del poder son múltiples. La más importante parece ser su conversión en una variable exógena en la sociedad actual y, por tanto, en la construcción de la sociedad de llegada. Con este punto de partida se entroniza la concepción de que a la situación objetivo se llega o por la mera acción del gobierno que es imaginado en condiciones de efectuar sin cortapisas las valoraciones de la situación actual y la implementación de la dirección de la economía y de las estructuras sociales correspondientes, o de que la correlación de fuerzas de las que resulta el poder en la situación actual ha de mantenerse en la situación futura, lo que frecuentemente es contradictorio con los mismos objetivos cuantitativos establecidos en los planes ya que, por ejemplo, la redistribución de la población significa normalmente un cambio en las correlaciones de fuerzas tanto en el lugar de emigración como en el lugar de inmigración y para todo el país.



El análisis de las clasificaciones utilizadas por los planes revela aún otro aspecto: no se establece ninguna prioridad entre los criterios clasificatorios utilizados. Los conjuntos poblacionales estructurados en los planes en base a los niveles de ingresos, o a la marginalidad, no aparecen teniendo significación teórica ni práctica distinta que los agrupamientos por sexo, edad, zona de residencia. Puede así sostenerse la presencia de un criterio de indeterminación o de indiferencia que no sólo es teórico, sino que también es práctico, porque la ausencia de una teoría que permita alguna ordenación de los criterios clasificatorios, se manifiesta en la ausencia de criterios concretos para decidir prioridades en las políticas.

c) En tercer término, cabe sostener que los planes conciben en forma distinta las relaciones entre las unidades de análisis y que esas diferencias también reconocen raíces teóricas. En efecto, en el plan de la Argentina, esas relaciones son consideradas como basadas en intereses distintos que causan las desigualdades y los desequilibrios existentes en la situación actual; la manera de superarlos en función de la reconstrucción y liberación nacional es la concertación entre esos intereses, concertación que toma la forma de política básica del gobierno. En el Plan de Brasil, por otro lado, las relaciones entre unidades son concebidas como basadas en la cooperación armoniosa entre el Gobierno y el sector privado; el gobierno central y los estados; las regiones desarrolladas y aquellas en desarrollo; el capital y el trabajo. Esta cooperación armoniosa entre unidades debe conducir a una sociedad integrada en el marco de la competencia de mercado. El Plan de Colombia no tiene ninguna mención explícita al respecto, aunque implícitamente se desprende una concepción atomizada de las unidades relacionadas. Por fin, el Plan de Perú, concibe a las unidades como en relaciones antagónicas entre clases, consistiendo el papel del Estado básicamente en la transferencia a las grandes mayorías del poder que antes detentaban las clases dominantes.

Puede ser arqueología inútil remitirse a Hobbes y a Rousseau, pero seguramente lo parecerá menos remitirse a las teorías del conflicto y del consenso porque muchas veces han sido expuestas y se han sacado a luz sus consecuencias. En las teorías del conflicto, las consideraciones sobre las formas y condiciones de la lucha por la apropiación y expropiación de las probabilidades sociales, son necesarias. En las teorías del consenso, son posibles, pero no necesarias, el poder es una variable exógena, externa al sistema social. Nuevamente, a la situación futura se llega por la acción

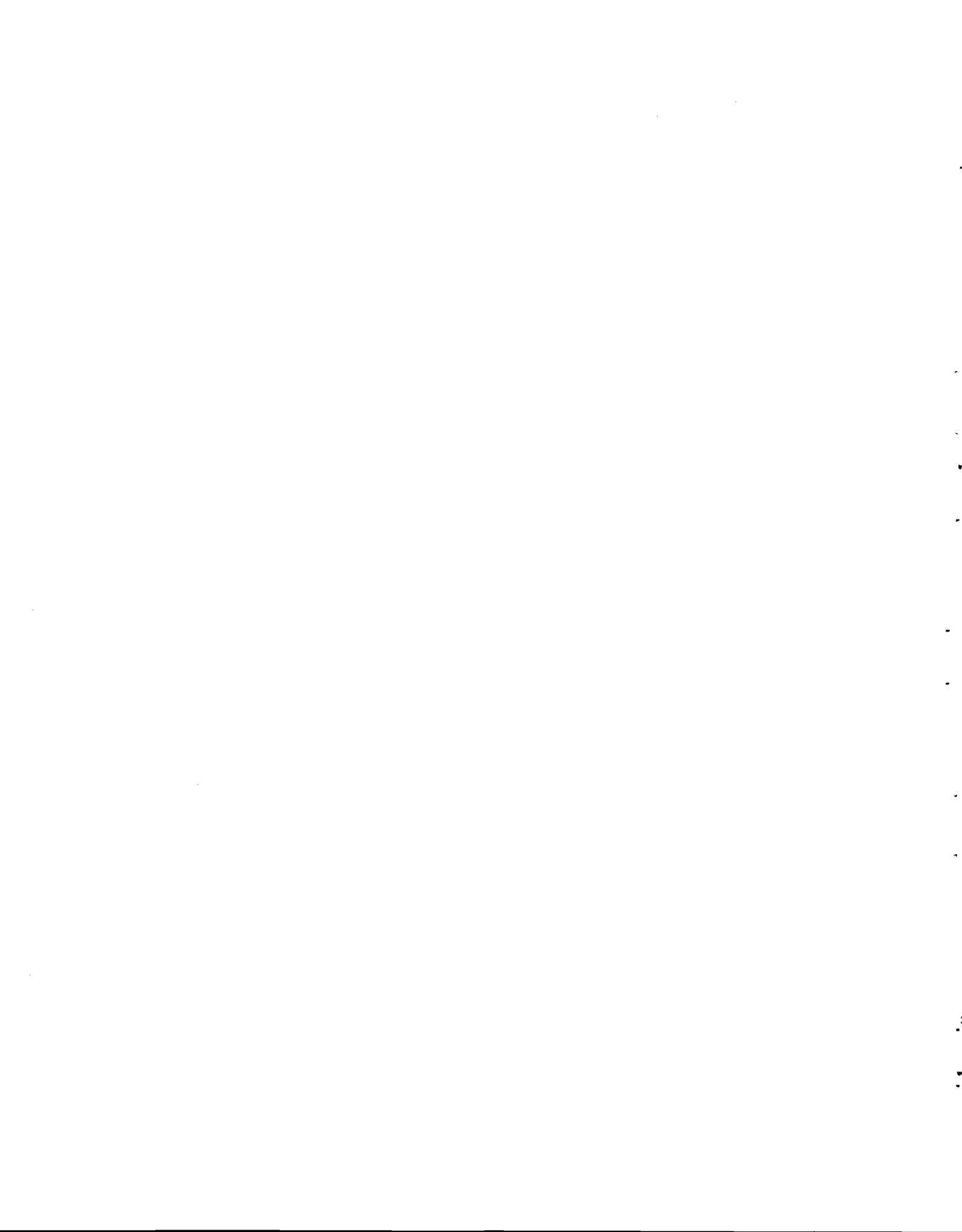


sin contrapeso del Estado o por el mantenimiento de la correlación de fuerzas existente en la situación actual.

Estas concepciones básicas se manifiestan también en la dirección de las relaciones entre unidades que se prevén en los planes, aunque las diferencias no sean tan marcadas como sería de esperar. En general, todos ellos tienen en común la presencia de una relación asimétrica que va desde el Estado o el Gobierno hacia otros grupos o agrupamientos sociales. Pero a partir de ahí empiezan las diferencias. En el Plan argentino, el Gobierno toma a su cargo la orientación de la acción del Estado especialmente alentando y guiando la concertación entre organizaciones políticas, de empresarios y de trabajadores. Este es el único elemento asimétrico del esquema. Entre las organizaciones comprometidas en la concertación, las relaciones son simétricas. En el Plan brasilero, las relaciones previstas son asimétricas y van en la dirección Gobierno-empresas-otras unidades de análisis. El Plan colombiano indica que el Gobierno, tomando a su cargo la dirección y la planificación de la economía logrará sus objetivos, sólo rozando al sector privado y mientras no encuentre restricciones institucionales o sociales de magnitud a la aplicación o a la efectividad de las medidas que adopte. En el Plan del Perú las relaciones son asimétricas en la dirección Estado a minorías y mayorías nacionales. El Estado asume el poder y los recursos de los que despoja a la clase dominante y a los sectores externos para transferirlos a las mayorías nacionales, al pueblo organizado.

Es posible arriesgar la conclusión de que a pesar de las diferencias de denominaciones, de clasificaciones, de relaciones previstas en los planes y de los distintos marcos teóricos que de esos aspectos pudieran desprenderse o a los que los planes pudieran estar remitiendo, en el momento de considerar la unidad dinamizadora básica que tendrá a su cargo la responsabilidad del pasaje de la situación actual a la situación objetivo, se revela que el poder es considerado en los planes en estudio como una variable exógena. Los planes no incluyen efectivamente las relaciones y correlaciones de fuerzas reales existentes en la sociedad y, por eso mismo, es necesario que el Estado sea investido con la iniciativa y la capacidad de valorar la situación actual y de implementar la dirección de la economía y de las estructuras sociales correspondientes de modo que conduzcan de la situación actual a la situación objetivo. Este tratamiento del poder es una inconsistencia teórica para

/aquellos planes

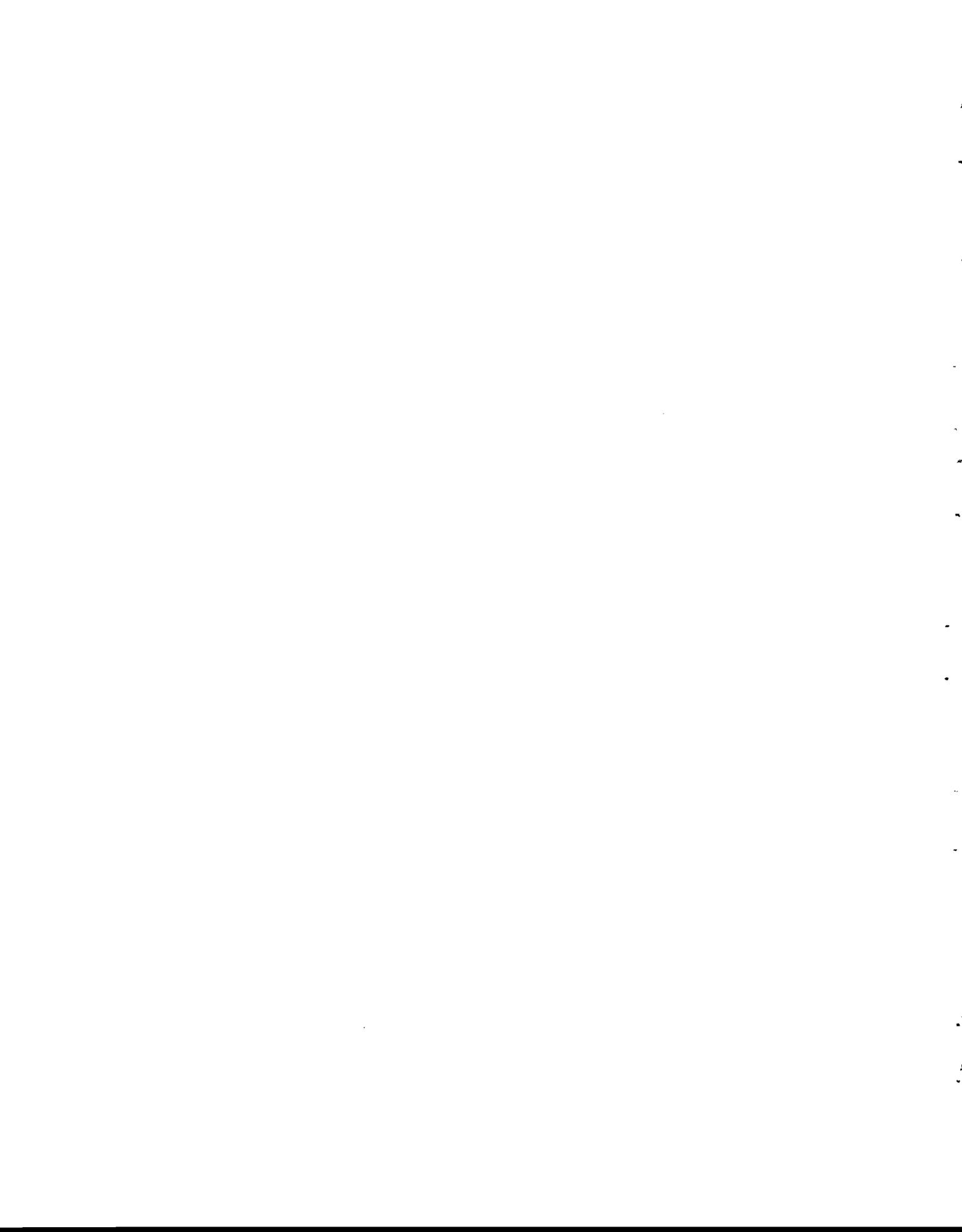


aquellos planes que usan marcos de referencia de cuño historicista (como los planes de Argentina y de Perú). Además de constatar dicha inconsistencia teórica puede adelantarse la hipótesis de que la técnica de planificación desarrollada hasta el presente determina la consideración necesaria del poder como variable exógena. Si esta hipótesis fuese correcta, no habría una remisión a marcos teóricos diferentes sino la mera utilización de términos o denominaciones propias de dichos marcos en un único esquema común, como efecto de la determinación de la técnica planificadora. Por cierto, una técnica de planificación que prescinde del poder no es casual y reconoce sus propias determinaciones.

d) En cuarto término cabe sostener que los distintos planes, a pesar de remitir a diferentes marcos teóricos, tienen en común la asunción de supuestos referentes a la homogeneidad de las unidades, el consenso y la unidad nacional que no corresponden por cierto, a estructuras de pensamiento de cuño historicista.

Respecto del supuesto de la homogeneidad de las unidades de análisis cabe considerar dos aspectos: 1) la homogeneidad en la constitución de la unidad y en sus posibles motivaciones o respuestas a las políticas; 2) la homogeneidad a pesar de los distintos niveles de análisis definidos en términos de coyuntura y estructura.

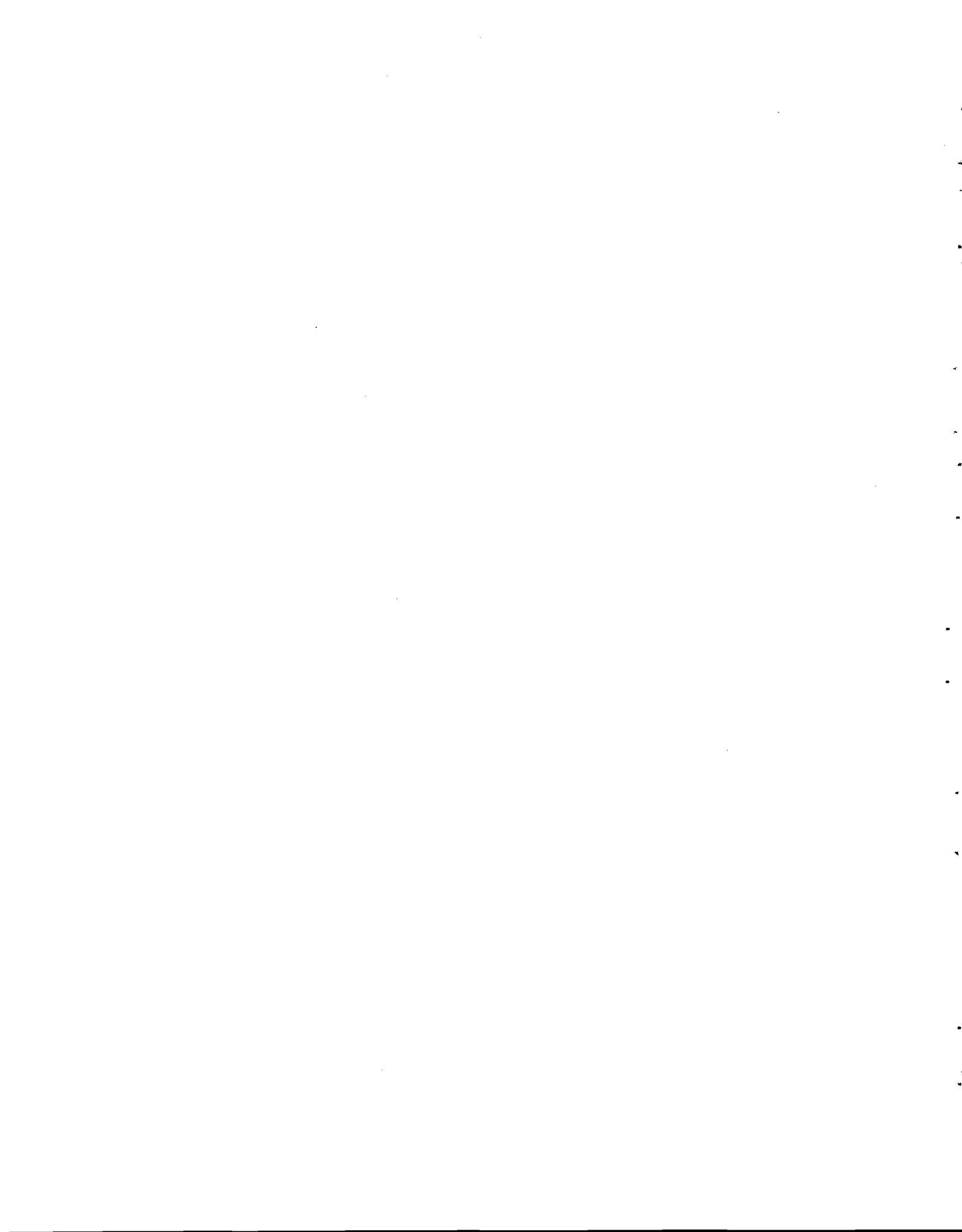
Con excepción de los individuos, las unidades de análisis deben ser constituidas como conjuntos o clases de la sociedad cuyo desarrollo se quiere prever y orientar según el plan y, en tal sentido, es una operación ineludible tanto en términos teóricos como prácticos. Es imposible pensar la sociedad o planear e implementar acciones sobre ella sin recurrir a configurar conjuntos o categorías o clases de elementos. Por un lado, la utilización de categorías demasiado generales como sujetos u objetos de políticas (la juventud, la familia, los trabajadores, los empresarios), cuestiona de antemano la eficacia de dichas políticas porque obligan a hacer el supuesto de un 'individuo medio' componente del conjunto que, al no ser precisado con características más particulares, es inalcanzable. Por otro lado, la utilización de categorías que lleven la especificación de las características al punto máximo conduce a abandonar los conjuntos o categorías para llegar a cada uno de los 'individuos' que la componen. De este modo, la conjunción de propiedades que delimitan un conjunto o clase (una unidad de análisis) se revela dependiente no sólo de



criterios valorativos (para qué constituir la categoría?), sino también de criterios teóricos que permitan estimar la prioridad de las características definitorias de las categorías. Un ejemplo podrá aclarar lo expuesto. Una política de protección a la niñez deberá por comenzar definiendo para qué y en qué aspectos se protegerá a la niñez; luego deberá definir no sólo los límites de edad de la categoría, sino también aquellas características que parezcan relevantes para la obtención de los fines (nivel socio-económico de la familia a que pertenece el niño, zona de residencia, etc., etc.). El sólo límite de edad hace el supuesto de un 'niño medio' o 'niño tipo' que como tal es inexistente y no provee de ninguna orientación para la implementación de las políticas. El excesivo detalle de las características definitorias de la categoría 'niñez' pueden conducir a la complicación extrema de las políticas. Sólo la claridad en los fines perseguidos proveerá los criterios valorativos básicos y de ahí la posibilidad de aclaración de los criterios teóricos necesarios para definir la categoría con la precisión deseada.

El supuesto de la homogeneidad de las unidades de análisis no sólo se refleja en los modos de constituir las. También aparece en la supuesta homogeneidad de reacciones de sus elementos componentes ante medidas generales de políticas. Asimismo en una supuesta homogeneidad en el tiempo, según la cual las unidades de análisis definidas en la sociedad actual (vgr. sectores de menores ingresos), ante políticas definidas en el plan (vgr. redistribución del ingreso) llegarán a la sociedad objetivo no sólo sin necesidad de redefinición interna, sino también sin redefinir sus relaciones con otras unidades de análisis.

La supuesta homogeneidad de las unidades de análisis plantea toda una serie de problemas cuando se la pone en relación con los distintos niveles de análisis. Usar o dejar de usar ciertas unidades de análisis para implementar políticas orientadas a la estructura puede ser legítimo y válido, pero quedará por decidir la legitimidad y validez de utilizar o no las mismas unidades cuando se trate de políticas orientadas a la coyuntura. No es del caso analizar aquí las relaciones entre estructura y coyuntura, ni aún en la versión de largo y corto plazo. Si interesa destacar algunos aspectos normalmente descuidados.

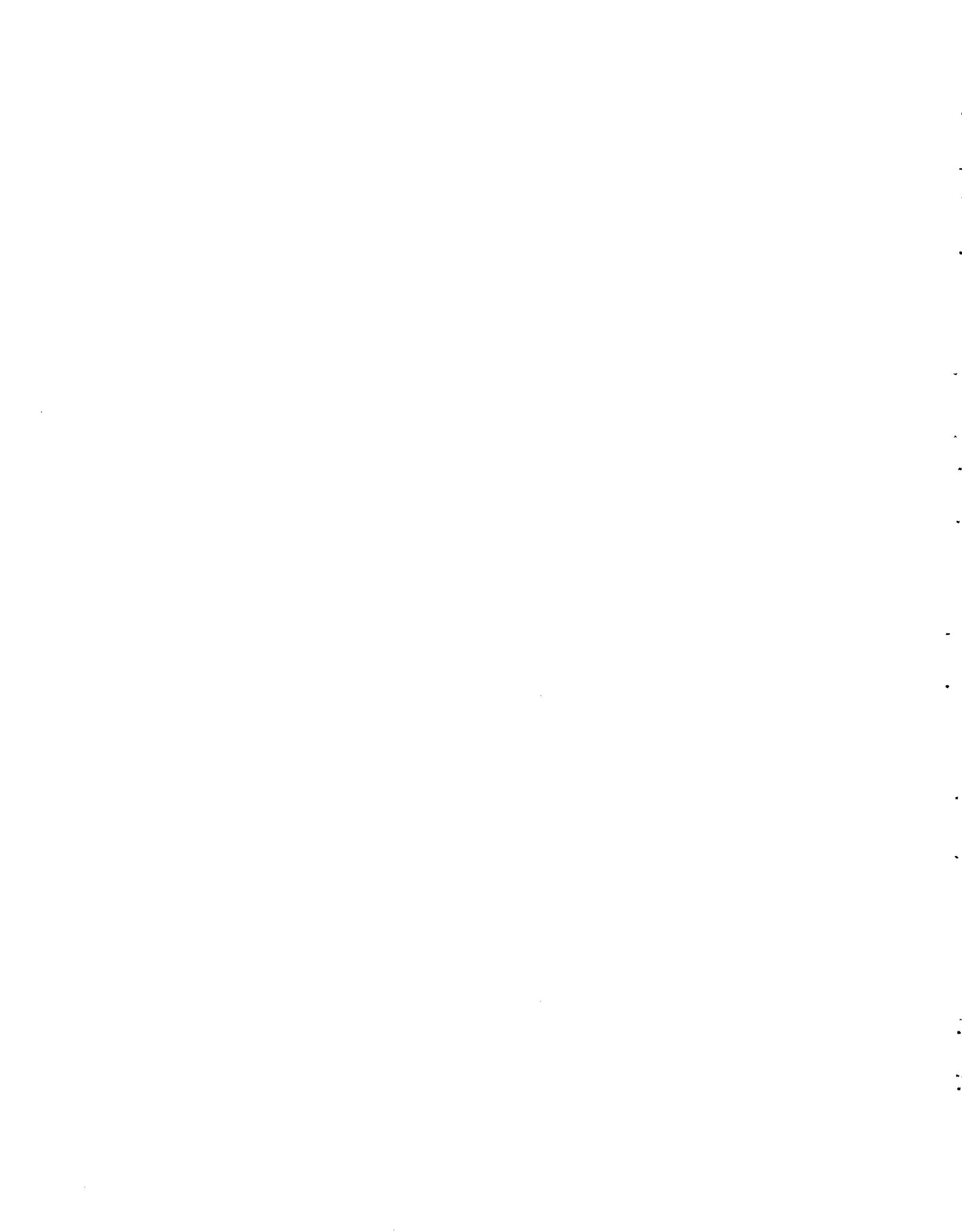


Uno de esos aspectos dice relación con la validez de la utilización de algunas hipótesis con descuido del nivel o del plazo en que han sido comprobadas, ya que hipótesis comprobadas a nivel de coyuntura y para el corto plazo pueden no serlo a nivel de estructura y para el largo plazo, y viceversa.

Otro de los aspectos dice relación con las modalidades de la acción social. En los procesos coyunturales y de corto plazo la acción social se reviste de modalidades distintas que en los procesos estructurales de largo plazo. La posibilidad y límite de las acciones en la coyuntura y en el corto plazo de unidades de análisis con carácter de categorías nominales (estratos, agrupamientos socio-económicos, posiciones o situaciones de clase, etc.) están dados por los niveles de organización y representación a que hayan llegado. Así, por ejemplo, los niveles de organización y representación a que hayan llegado los trabajadores, condicionan totalmente la actividad de esa categoría nominal como agente activo o pasivo de políticas.

Los otros dos supuestos a que se hizo mención en relación con la homogeneidad (el consenso y la unidad nacional), terminan de redondear los aspectos antes señalados. El supuesto del consenso se vincula no sólo a la homogeneidad de respuestas de las unidades de análisis a las medidas de políticas, sino también a la aceptación por dichas unidades de tales medidas y de los objetivos a los que se orientan. Este último aspecto conduce al supuesto de la unidad nacional que consiste en dar por sentada la generosa unanimidad de todos los ciudadanos tanto en las medidas de políticas como en los objetivos, cualquiera sea el grado en que la implementación de las primeras o el logro de los segundos los beneficie o afecte. La vigencia de este supuesto se expresa superficialmente en la condena como 'malos ciudadanos', a aquellos que en sus acciones prácticas se oponen a las políticas concretas o manifiestan su disenso con las orientaciones propuestas. La manifestación más profunda de vigencia de este supuesto está en el pretendido desconocimiento de que toda unidad nacional en un momento dado no es sino el resultado de fuerzas reales operantes en la sociedad. Ese desconocimiento se expresa a veces en la condena oficial por secesionistas y destructores de la nacionalidad a quienes intentan hacer presente la vigencia de tales fuerzas. Además, tiene como consecuencia la ilusión de que la construcción de la sociedad objetivo va

/a resultar



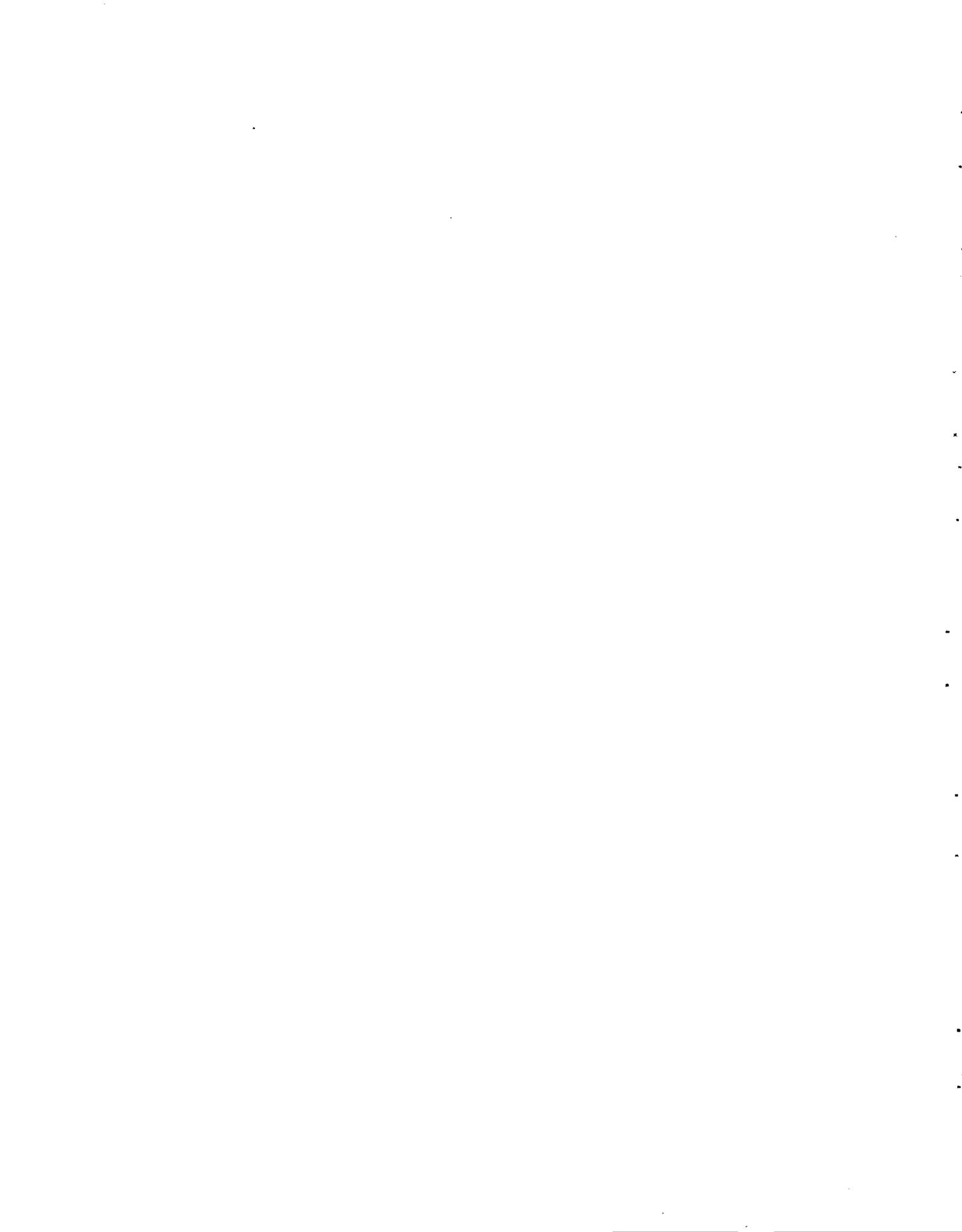
a resultar de un proceso que transcurra en un vacío político, en cuanto ausencia de fuerzas sociales que acepten o rechacen las orientaciones y medidas que imponen quienes detentan el poder.

Aunque en la coyuntura se logre borrar de la superficie social a la actividad política de organizaciones representativas y/o de los representantes, o de algunos de ellos, recurriendo a dispositivos de distinta naturaleza, no por esto el poder social deja de ser el resultado de fuerzas sociales actuantes, ni pueden impedirse los impactos que las acciones tienen en la estructura.

e) En quinto y último término cabe sostener: 1) que las diferencias en los marcos teóricos de referencia movilizados por los planes según se desprende de los términos y clasificaciones se manifiestan parcialmente sólo en algunos instrumentos o políticas ya que no en todos; 2) que dichas diferencias no se manifiestan al considerar las relaciones entre los comportamientos de las unidades de análisis previstas y supuestas en los planes. Estas aseveraciones podrían ser expresadas en forma positiva diciendo que las diferencias en las denominaciones y clasificaciones que utilizan los planes al formular sus políticas son diferencias nominales y no teóricas ya que, teóricamente, la orientación común es el estructural-funcionalismo que domina a la técnica planificadora en uso.

Los puntos que se desarrollarán a continuación harán aún más plausible la afirmación anterior. No se trata aquí de repetir reiteradas críticas al estructural-funcionalismo. Menos aún de condenarlo por ser tal. Si la hipótesis es válida se trata, en primer término, de reconocer sus raíces filosóficas, y metodológicas y, en segundo término, de analizar sus consecuencias en la formulación de las políticas. Es conveniente tener presente que las reflexiones que se hagan sobre las bases filosóficas y metodológicas del estructural-funcionalismo se aplican no sólo a su manifestación sociológica (desarrollada principalmente por la sociología norteamericana), sino también a su manifestación económica (en especial, la escuela neo-clásica anglosajona).

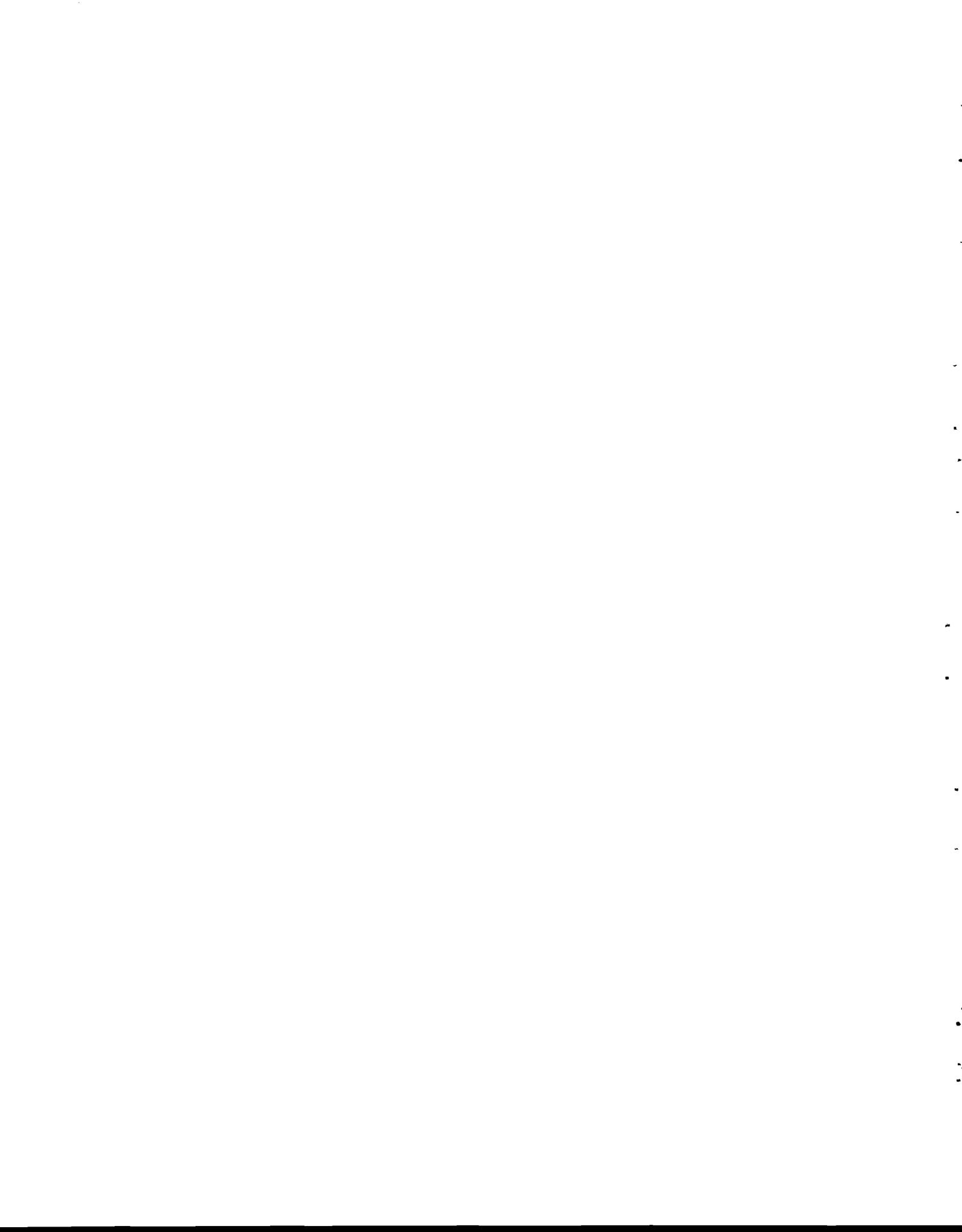
/Cuadro 4



Cuadro 4

LAS UNIDADES DE ANALISIS UTILIZADAS EN LOS PLANES

AMBITO	TIPO DE UNIDAD	COMUNES	ARGENTINA	BRASIL	COLOMBIA	PERU
SECTOR EXTERNO	Países - naciones	Pertenencia a algún convenio de integración regional (ALALC Pacto Andino) Contigüidad geográfica Pertenencia a la región Grado de industrialización Grado de desarrollo	Sistema económico (socialista)	Grado de amistad		Poderío económico Dependencia Sistema económico (socialista)
	Sistemas	Mercados	Poder político (bloques, áreas, centros) Poder económico, político, militar Bloques (Tercer Mundo)			Poder Poder capitalista Poder de decisión de centros foráneos
	Instituciones	Intergubernamentales Internacionales Empresas o corporaciones extranjeras	Consortios internacionales			Consortios internacionales Carteles



Cuadro 4 (continuación)

AMBITO	TIPO DE UNIDAD	COMUNES	ARGENTINA	BRASIL	COLOMBIA	PERU
INTERNO	Sistemas-Estructuras Aparatos	Social Económico Institucional Educativo Mercados (bienes, capital, trabajo)	Democrático Político	Democrático		Democrático Centros nacionales de decisión
	Sector Público	Estado, gobierno, Sector Público, gobierno nacional, federal, municipal, local	(Distingue entre Gobierno y Estado).			
	Instituciones-Organizaciones intermedias - Organizaciones formales e informales	Funcionales Territoriales Cooperativas Empresas, unidades productivas (según sectores, nacionalidad, propiedad, tamaño, uso de mano de obra) Familia	Populares Políticas Gremiales (de trabajadores y de empresarios)			Comunidad laboral
	Regiones-zonas geográficas-áreas	Uso común de la terminología habitual.				
	Ciudades-Urbanización	Uso común de la terminología habitual.				



Cuadro 4 (continuación)

AMBITO	TIPO DE UNIDAD	COMUNES
INTERNO (cont.)	Agrupamientos-categorías nominales-estratos- sectores-clases, constituidos según:	Marginalidad Trabajo asalariado, proletariado Situación socio- económica, posición social, nivel social (vgr. clase media) Ingreso, salario, remuneración, poder adquisitivo Zona de residencia rural-urbana Aspectos demográficos (variables habituales con mayor o menor detalle: sexo, edad, educación, migración, actividad, empleo, etc.)

ARGENTINA

BRASIL

COLOMBIA

PERU

Poseiones
Privilegios
Subsistencia
Rezago
Bienestar
Mayoría nacional

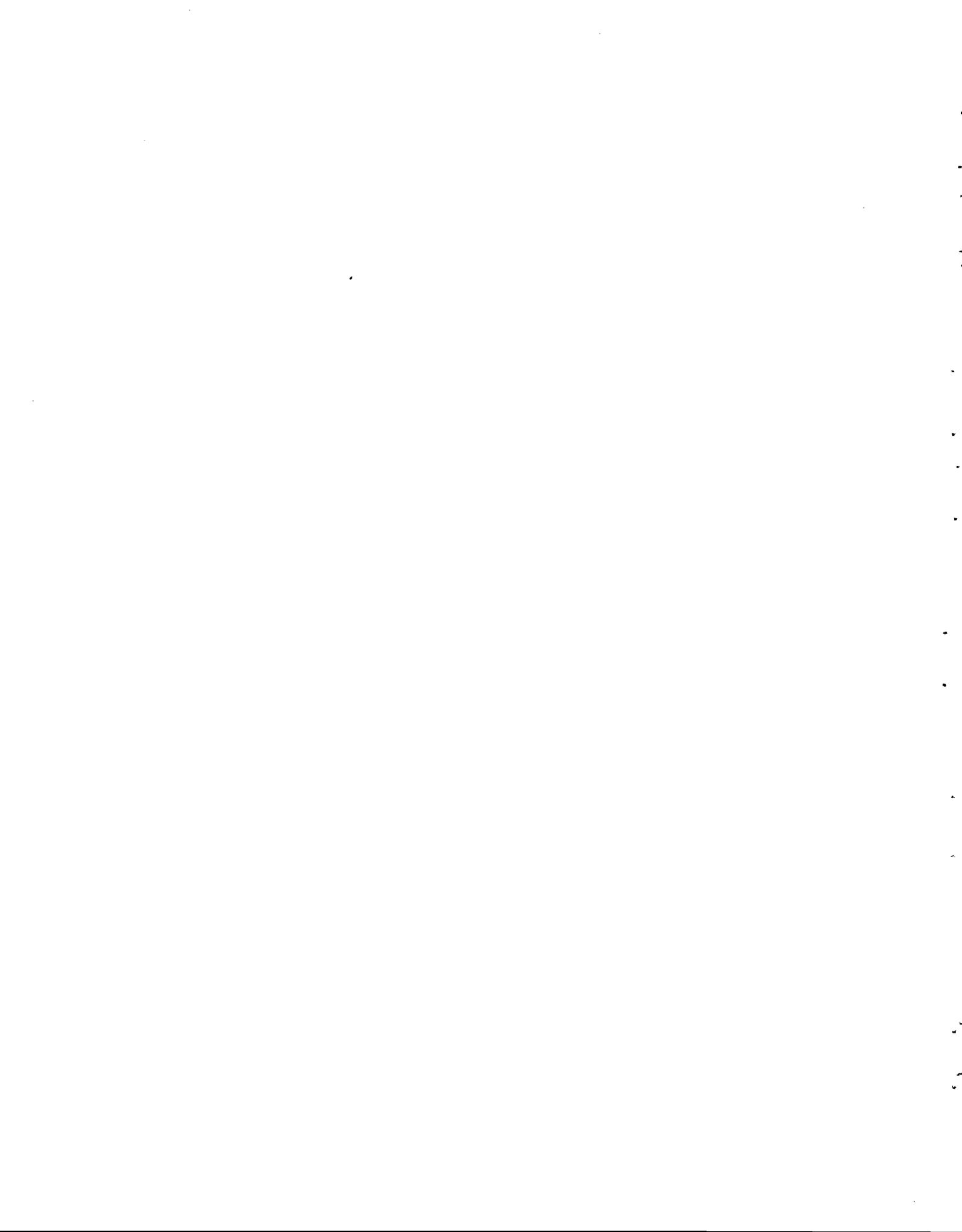
Productividad
Productividad e
ingresos

Subsistencia

Pobreza,
riqueza

Privilegios
Consumo

Mayoría-minorías
Nivel de vida,
condiciones de
vida
Propiedad
Estilo de vida
Capacidad económica
Recursos
Poder político
Poder económico
Poder social
Poder financiero
Dominación



LAS HIPOTESIS

Resaltar el carácter de ingeniería social que tiene la planificación implica mostrar sus vínculos con la explicación y la predicción y destacar que, en último término, se estructura lógicamente como un conjunto de hipótesis cuya naturaleza es necesario analizar.

Si se procede a aislar las hipótesis contenidas en los cuatro planes en estudio, es posible:

1. Analizar la factibilidad y congruencia de los modelos o esquemas utilizados con miras a la consecución de las distintas metas y objetivos. Un análisis de este tipo no constituye el objeto de este trabajo;
2. Determinar cuáles son las unidades de análisis utilizadas, lo que acaba de hacerse;
3. Comprobar que cualquiera sea la terminología de los planes, la estructura lógica de las hipótesis utilizadas es la misma en los cuatro planes estudiados.

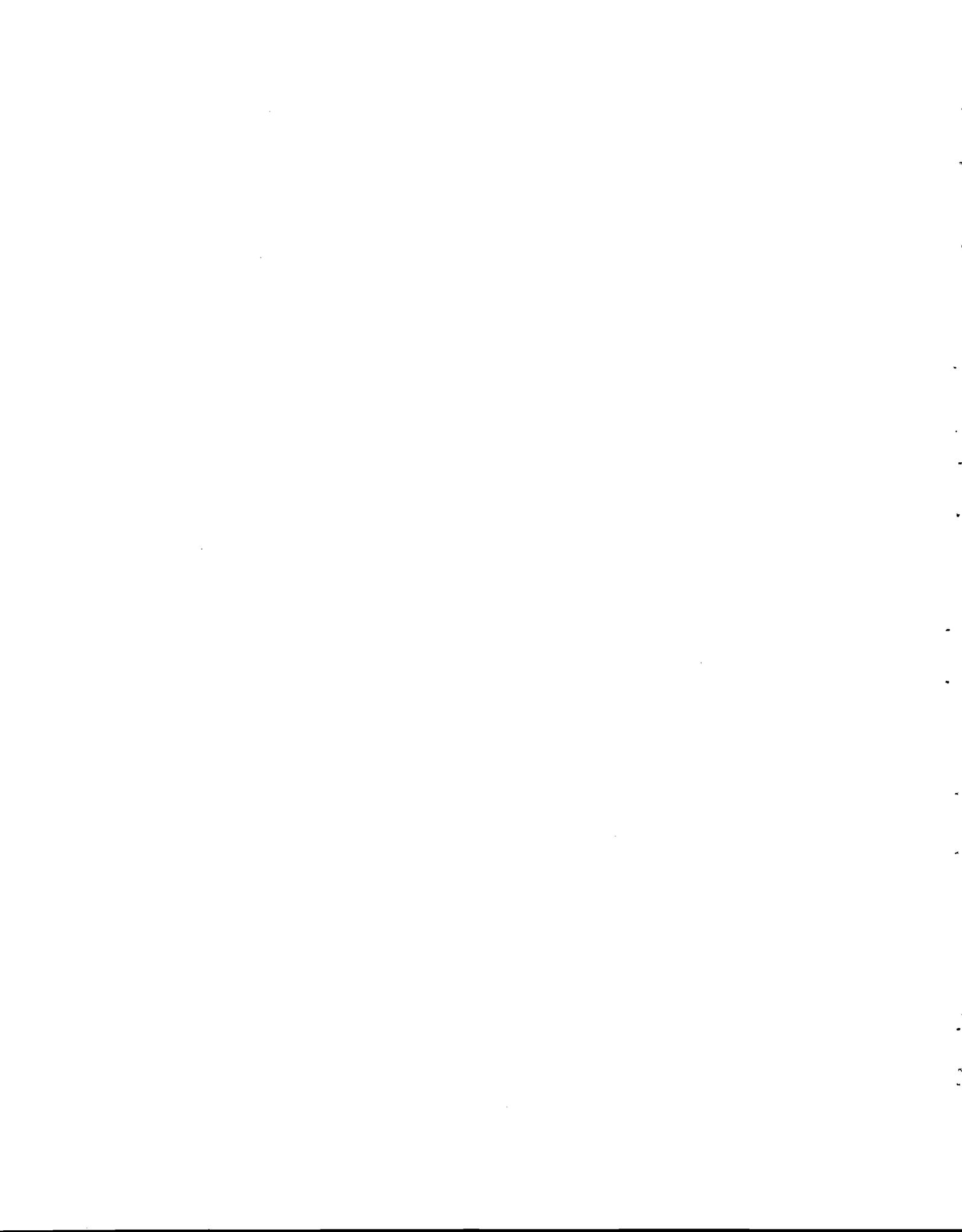
Corresponde, entonces, analizar los elementos relacionados, las relaciones entre esos elementos y las consecuencias que se derivan.

a) El análisis de las hipótesis contenidas en los planes lleva a concluir que puede ser elemento de ellas, con carácter de objeto o de sujeto y con el mismo derecho, todo aquello que sea "empíricamente delimitable", ya sea un individuo, un área geográfica, un agrupamiento, un grupo, un sistema.

La exigencia de delimitación empírica de los elementos conduce al tema de la manera de definirlos. En los planes en estudio, salvo raras excepciones, no se encuentra la definición de los términos, a pesar de que los utilizados distan mucho de ser unívocos y precisos. Pero la manera de operar con los elementos provee valiosas indicaciones respecto de cómo han sido contruídos.

Los elementos de las hipótesis están contruídos de tal manera que es posible referirse a ellos como si fueran cosas existentes con independencia del conocimiento; susceptibles de ser definidos y conocidos por sí mismos, con prescindencia de las relaciones en que están. Esta esencialidad

/ontológica de

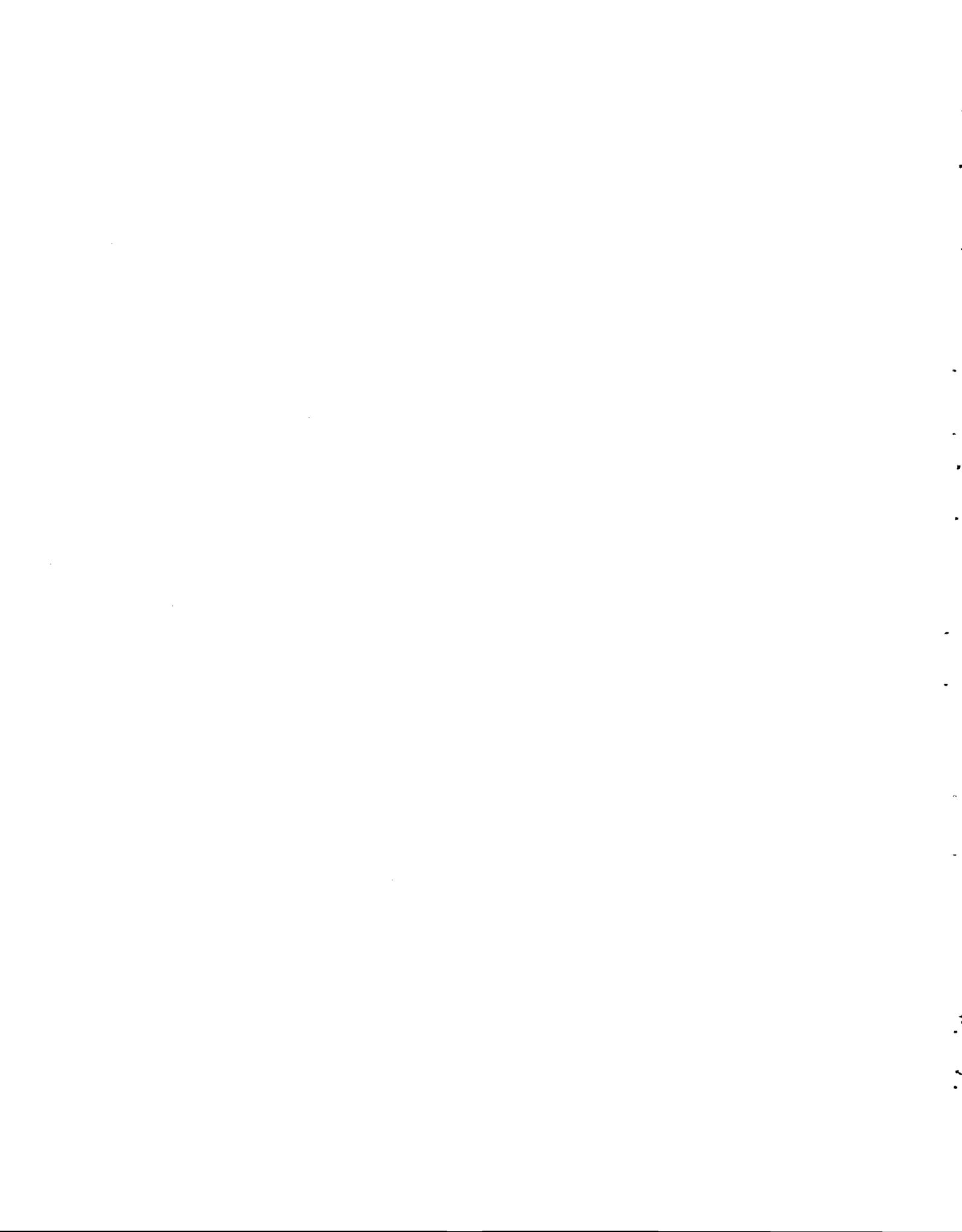


ontológica de los elementos se enraíza en la filosofía clásica y tiene distintas consecuencias en diversos planos. En primer término, la necesidad de definir por género próximo y diferencia específica. En segundo término, la invarianza de los elementos en el tiempo y en el espacio y de ahí la posibilidad de existencia de objetos idénticos en distintos tiempos y en distintos espacios. En tercer término, la base de la aplicabilidad (por generalización) de hipótesis comprobadas, está dada por la identificación de elementos designados con los mismos términos, mientras las condiciones se mantengan iguales ("coeteris paribus"). Pero la falta de criterio teórico para decidir cuáles son las condiciones que deben mantenerse iguales, termina conduciendo a operar con la abstracción en la que sólo cuenta la identidad del término que designa al elemento en cuestión.

La ordenación ontológica de los géneros y las especies está determinada por las cosas mismas, que tienen existencia propia y que instruyen al hombre en el proceso de conocimiento. Se llega así al meollo del realismo y del empirismo. Ya no es el caso, como recomendaba Durkheim, de tratar a las relaciones sociales como cosas, sino que se procede a reemplazar a las relaciones sociales por cosas. Cosas, se insiste, cuya existencia puede definirse con prescindencia de sus relaciones y que permanecen idénticas a sí mismas, cualquiera sea el tiempo y el lugar en que se las considere.

b) La misma concepción de los elementos reaparece en la manera de entender las relaciones entre ellos. En primer lugar, dada la definición de los elementos per se, con prescindencia de sus relaciones, éstas son externas a los elementos. La inter-dependencia de todo con todo, junto con la delimitación de los elementos per se, conduce por lo menos a: 1) la indeterminación teórica, con lo que en cualquier tiempo y lugar, cualquier elemento puede ser causa y efecto de cualquier otro elemento, de lo que se desprende la imposibilidad de derivar prioridades teóricas y, por tanto, prioridades de acción; 2) la posibilidad de abstraer analíticamente elementos y relacionarlos, sin que la recomposición sintética de esos elementos y relaciones sea necesaria (aunque se la considere recomendable).

/Esto último



Esto último abre el camino a la sustitución de la naturaleza de la relación por algún número que indica la medición de coexistencias o secuencias. La relación comienza por ser considerada como externa a los elementos (un atributo, una cualidad y no un componente definitorio), y termina por reducir no sólo todas sus dimensiones sino también su propia realidad a una cifra.

No es el caso de hacer una historia fantástica de la cifra, pero tal vez sea conveniente mostrar ciertas conexiones elementales. En el principio está la exterioridad de la relación, luego la posibilidad de que una cifra sustituya a la relación. Luego la cifra se independiza de la relación y puede ser objeto de manipulaciones matemáticas. En este momento ya el mundo se compone de algunas cosas y de los coeficientes que las vinculan.

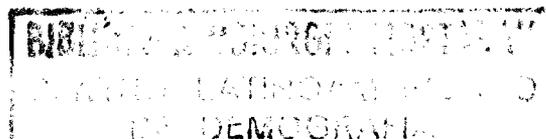
Por todo esto la planificación llega a operar con representaciones metafóricas y no con conceptos correspondientes a los objetos con los que y sobre los que hay que actuar.

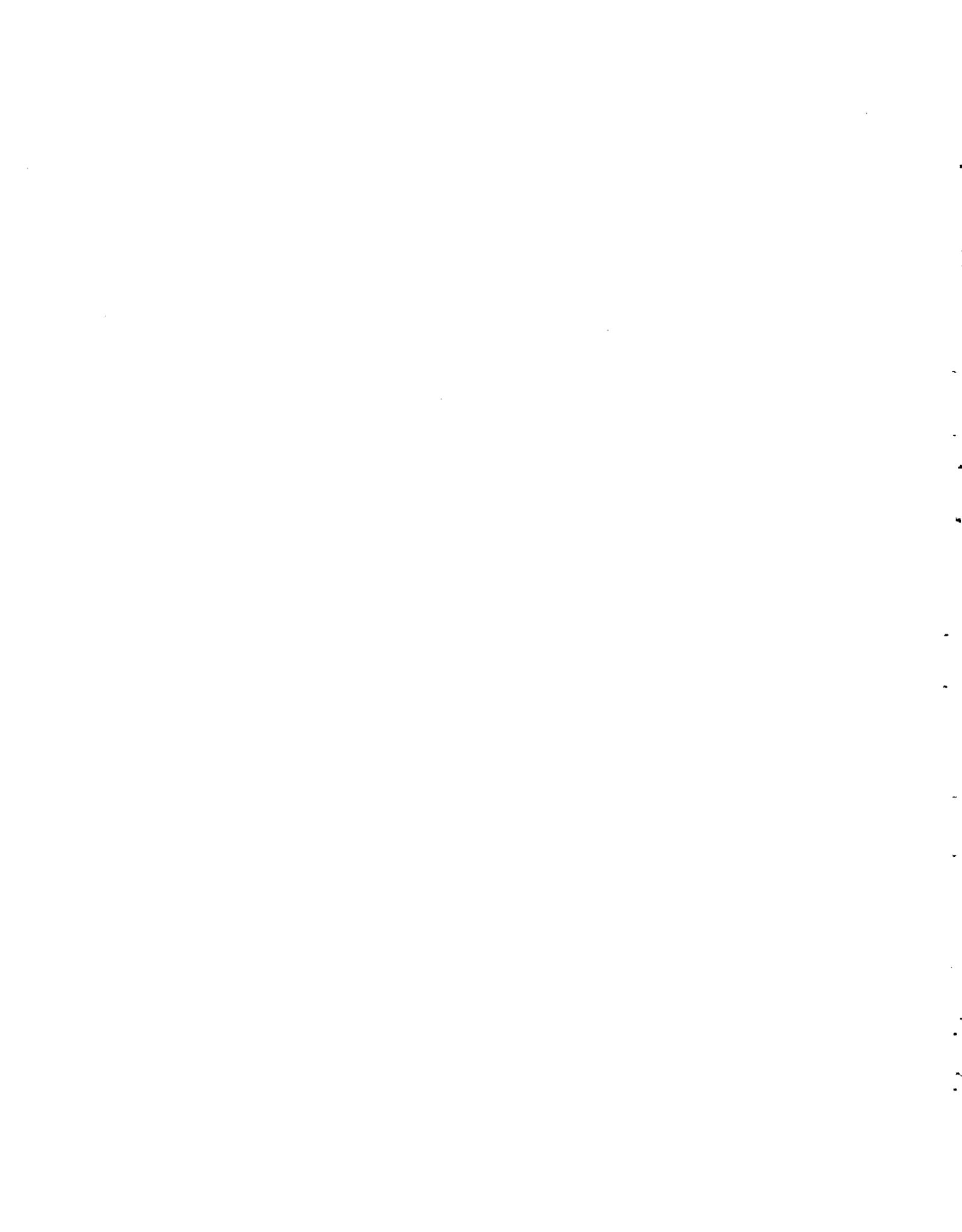
En este punto es posible afirmar no sólo que la estructura lógica de las hipótesis utilizadas es la misma en los cuatro planes en estudio, sino también que esa estructura lógica reconoce sus raíces en la filosofía clásica y en el empirismo y el positivismo lógicos.

Cabe señalar que la filosofía moderna ve desde otra óptica cada uno de los aspectos que se señalaron precedentemente. Un intento de presentar en común y en apretada síntesis posiciones que comparten ciertos puntos sustanciales pero que divergen fundamentalmente en otros, puede resultar abusivo. De todos modos, debe correrse el riesgo, a fin de indicar (al menos) los puntos de divergencia y de adelantar, a modo de punteo previo, cuáles son los temas básicos que debieran tomarse en cuenta para enfrentar en lo que parecen sus raíces, las dificultades que enfrenta la planificación desde el punto de vista teórico y metodológico. Así, por ejemplo, para la filosofía que arranca de Descartes:

a) Los elementos tienen existencia propia, pero ésta es indisoluble de sus relaciones. La definición debe proceder por las determinaciones necesarias para la constitución del objeto de conocimiento;

/b) Los





b) Los elementos son esencialmente variables en el tiempo y en el espacio;

c) El sujeto y el objeto de conocimiento no corresponden a un sujeto y a un objeto empíricos, ya que el sólo proceso de conocimiento los transforma en sujeto constituyente y objeto constituido;

d) No hay un orden real inmutable de los géneros y las especies. Este orden depende de la historicidad del objeto y del sujeto de conocimiento y de este mismo proceso;

e) La generalización se basa en la identidad de condiciones teóricamente especificadas;

f) Las relaciones no son indeterminadas y, en consecuencia, los elementos no están atomizados. De ahí se desprenden criterios más o menos específicos para formular prioridades teóricas y prácticas;

g) Es imposible pensar un análisis que no tenga por finalidad la síntesis; una descomposición que no tenga por finalidad la recomposición; el reemplazo del todo por cualquiera de sus elementos o por un conjunto de ellos.

h) Las cifras que resultan de mediciones sólo son indicaciones externas de la naturaleza efectiva de las relaciones entre los elementos.

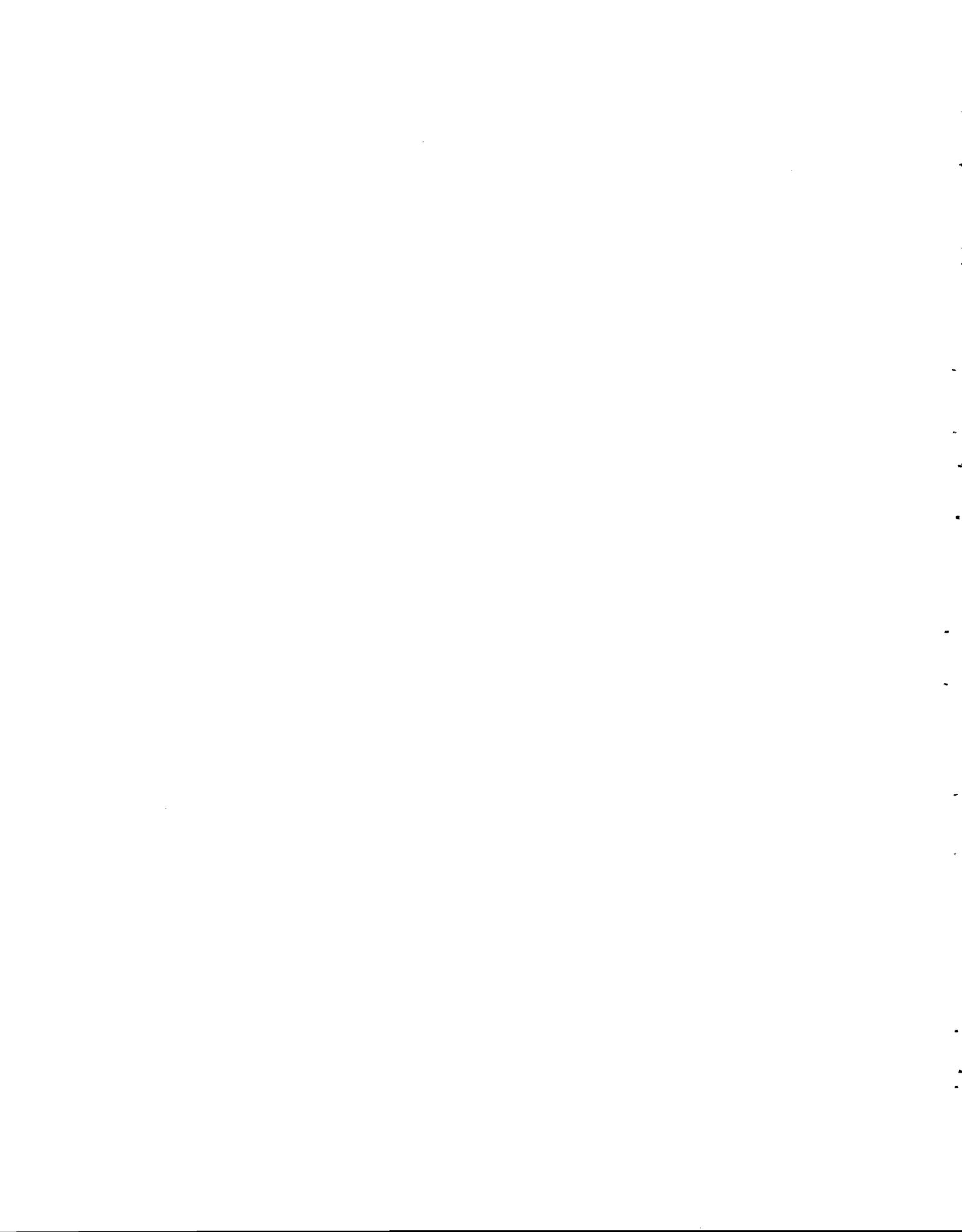
LA PLANIFICACION COMO INGENIERIA SOCIAL

Se ha insistido en este trabajo en que la planificación (aún "esta" planificada, con "este" sistema), es un intento de prever y orientar el desarrollo histórico de las sociedades y que desde ese punto de vista puede ser considerada como ingeniería social.

Esta construcción de una situación social futura no es posible sin una continua utilización y aplicación de conocimiento acumulado acerca de cualquier elemento del complejo mundo social.

Por eso, desde el punto de vista teórico y lógico, la planificación es una forma de predicción y ésta es la proyección de alguna explicación disponible. En la explicación se da cuenta de los elementos y las acciones que desde una situación pasada han conducido a una situación actual. En la predicción, a partir de la situación actual

/y por



y por aplicación de los resultados de alguna explicación, se adelanta la probabilidad de una situación futura.

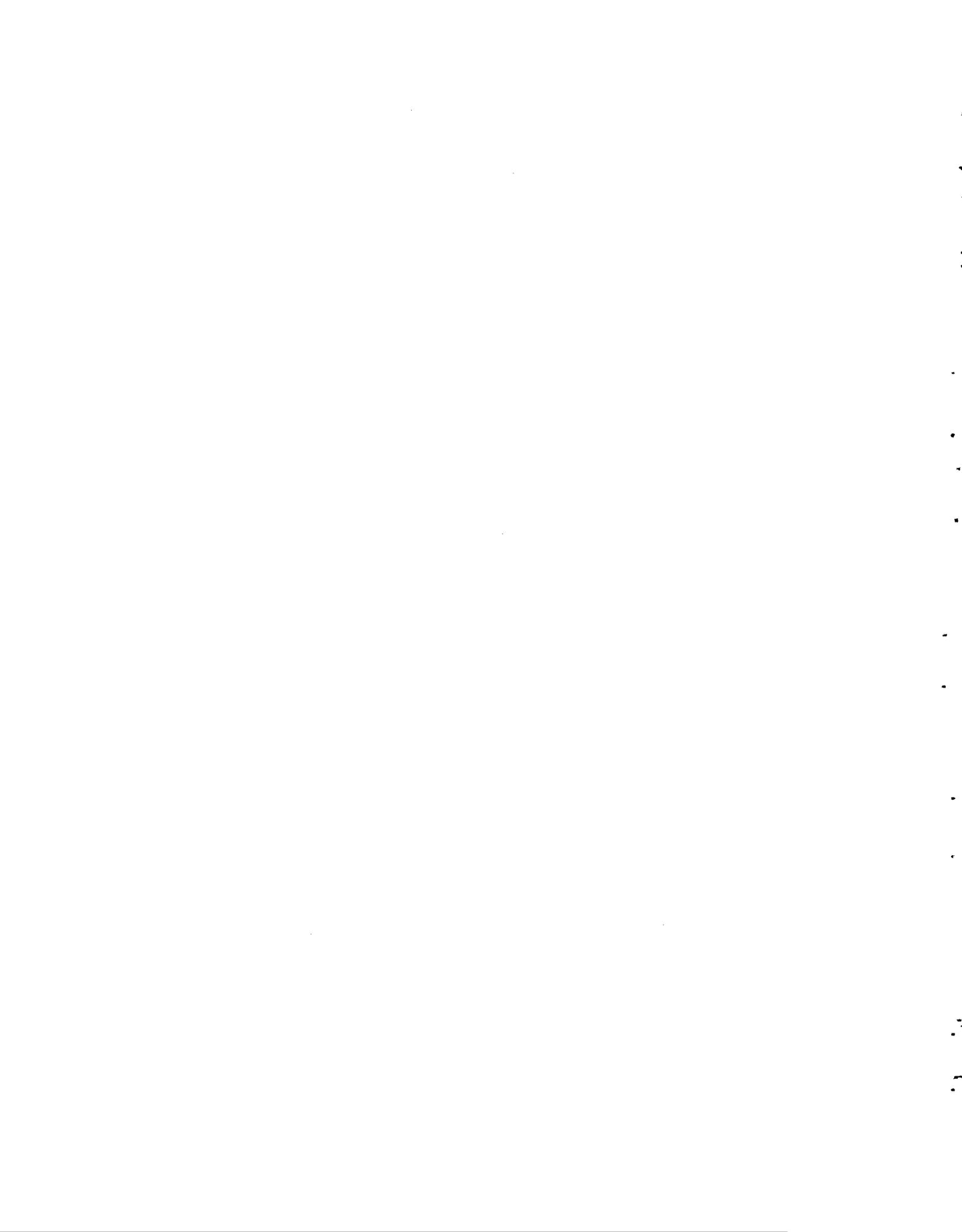
El punto de partida, entonces, es una situación actual, un estado de cosas presente que aparece evaluado de alguna manera y que, en consecuencia, se desea hacer desaparecer o mejorar o mantener. El logro de la situación objetivo o del estado de cosas futuro que se desea construir, al que se desea llegar, se prevé como resultado de la adopción y ejecución de ciertas medidas o instrumentos que se estima que harán desaparecer o mejorar o mantener la situación actual, incidiendo sobre aquellos elementos que la han producido e introduciendo nuevos elementos que se supone han de coadyuvar a lograr el objetivo.

Para caracterizar y comprender la situación actual, la pasada y la futura y para la explicación y predicción de los nexos que llevan de una a otra situación es necesario recurrir a cierto instrumental teórico y metodológico.

Los sistemas hipotético-deductivos son propuestos como modelo de desarrollo científico. En la explicación, el esquema lógico de las relaciones entre hipótesis ha quedado esquematizado en el llamado "árbol de Porfirio". En la predicción, el esquema lógico de las relaciones entre hipótesis es la inversión de dicho "árbol". Desde el punto de vista lógico, los planes agrupan las hipótesis que los componen en sistemas que parten de los instrumentos y medidas de políticas y culminan en los objetivos.

Tal vez un esquema ayude a visualizar lo expuesto hasta aquí, y los desarrollos siguientes:

/Momento lógico

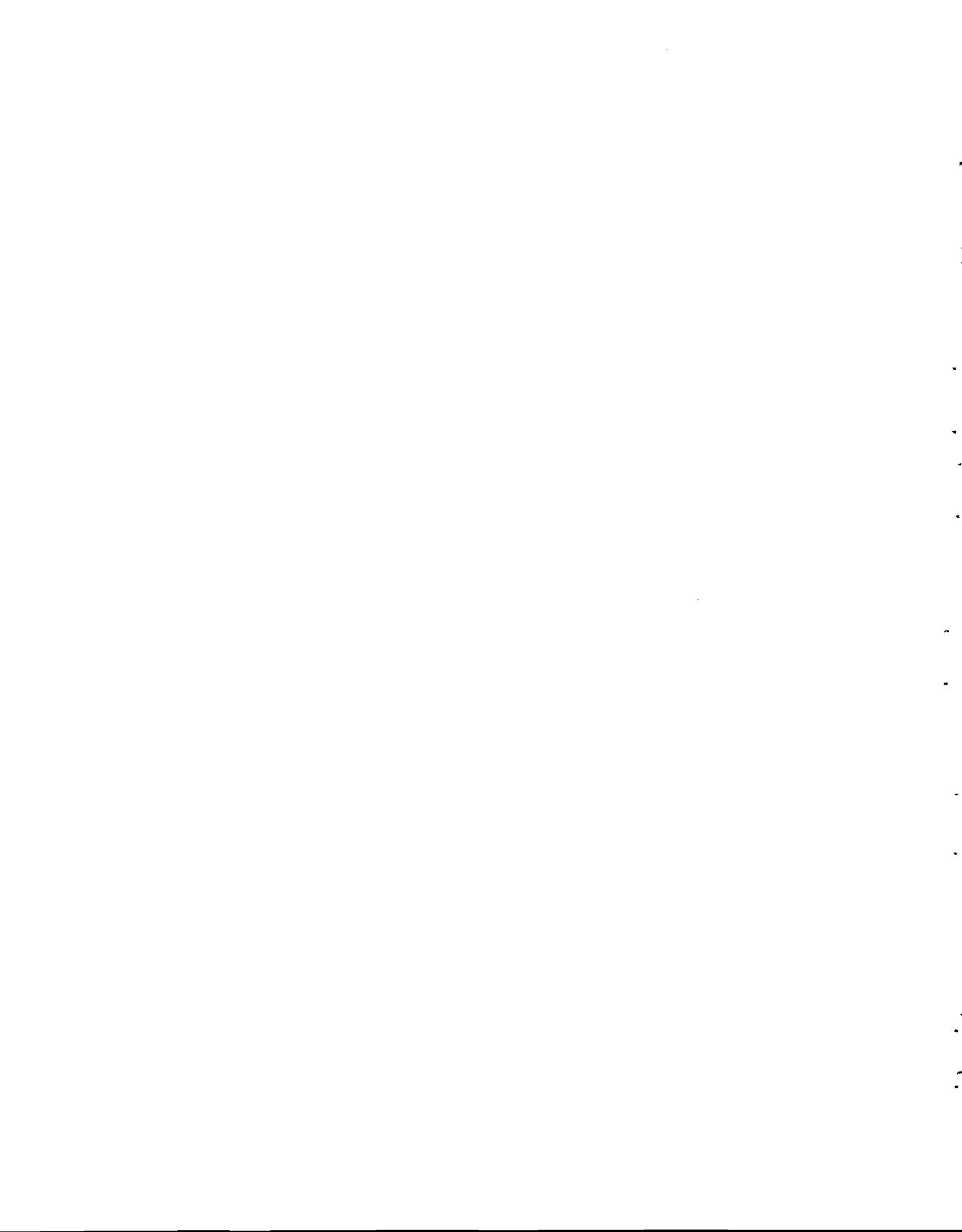


Momento lógico	Esquema lógico	Proposiciones de:	Causación	Momento histórico
Explicación		<ul style="list-style-type: none"> - alto nivel - nivel medio - bajo nivel 	<ul style="list-style-type: none"> Causa Efecto 	Situación pasada
Predicción		<ul style="list-style-type: none"> - medidas e instrumentos - metas - objetivos 	<ul style="list-style-type: none"> Causa Efecto 	Situación presente Situación objetivo

Tal vez el esquema hipotético-deductivo sea común a distintas formas de pensamiento en relación con la explicación y la predicción, lo que no implica que dichos sistemas hipotético-deductivos se configuren y operen de la misma manera y con el mismo sentido cuando las formas de pensamiento que los orientan son distintas.

La cuestión de la posibilidad y la utilidad de constituir un sistema de las ciencias sociales o de cualquiera de ellas, no es pacífica. Weber, por ejemplo, rechaza explícitamente la construcción de tales sistemas. Por su parte, para un pensamiento de orientación marxista, es posible pensar un sistema, aunque no de proposiciones generales y abstractas. En cambio, el estructural-funcionalismo no sólo acepta sino que favorece la construcción de tales sistemas de proposiciones generales y abstractas, cualquiera sea la dimensión que quiera dársele a ese sistema.

Pero lo específico del análisis de los sistemas de hipótesis es la consideración de la correspondencia, de la adecuación que tiene el pasaje real de unos elementos y relaciones presentes a otros futuros, con la lógica y la teoría con que se capta ese pasaje. Es el problema de la adecuación del modelo teórico y metodológico utilizado para captar los procesos sociales y el cambio social, con los procesos sociales y el cambio social real y efectivo. Desde el punto de vista que interesa en este trabajo, las preguntas acerca de cómo se desarrolla en la realidad una situación y cómo se llega en la /realidad desde



realidad desde esta situación actual a la situación futura, deben ser respondidas indicando la teoría, el sistema y la operativa lógica que se utilizan para captar los procesos y los cambios reales. Porque cuando la lógica deja de ser formal para constituirse en un modelo de la realidad, tanto la teoría como el sistema y la operativa lógica deben ser cuestionados para determinar las posibilidades y límites que tienen para comprender la realidad y actuar sobre ella.

Tampoco en este punto la teoría sociológica tiene una posición unánime ni mucho menos pacífica. Para Weber, por ejemplo, si bien lo real existe, no puede ser conocido sino sólo en sus manifestaciones y según el principio de selección axiológica de los objetos de conocimiento y de acción. El probabilismo encuentra su base en anteriores comprobaciones que permiten establecer que un hecho o un conjunto de hechos son causa adecuada o accidental de otro u otros y que sólo pueden generalizarse por la similitud de situaciones y de sentido. De ahí su negativa a constituir sistemas de hipótesis en ciencias sociales.

Por su parte, Marx aceptaría la constitución de sistemas, pero entendiéndolos por lo menos como miembros articulados y, por lo tanto, determinados y determinantes de una estructura de una totalidad concreta. La realidad tiene para él una constitución dialéctica y sólo la lógica correspondiente constituirá un modelo adecuado. El probabilismo se basa en anteriores comprobaciones que pueden ser generalizadas en base a que los fenómenos pueden ser incluidos en modos similares de producción.

El estructural-funcionalismo reconoce como concepto básico el de sistema compuesto de partes interdependientes. La definición por género y especie abre la posibilidad de construir sistemas de hipótesis cuyo principio de ordenación está dado, precisamente, por la ordenación real de los géneros y especies. Cada parte es determinable empíricamente con prescindencia de sus relaciones y puede ser puesta en relación con cualquier otra parte, lo que conduce a una lógica bivalente. El probabilismo se basa en comprobaciones que pueden generalizarse a cualquier tiempo y espacio "coeteris paribus" (expresión esta última cuyas implicaciones ya fueron analizadas).

/Esas distintas



Esas distintas posiciones teóricas, a su vez, se vinculan con distintas concepciones de la causalidad. Para Weber y para Marx hay una causalidad propia de lo histórico que puede pensarse sólo basándose en la filosofía moderna. Para el estructural-funcionalismo hay una causalidad general que se enraíza en la filosofía clásica.

Ahora bien, el análisis de los sistemas de hipótesis contenidos en los planes en estudio conduce a la conclusión de que desde el punto de vista teórico y lógico no sólo no hay diferencias entre los distintos sistemas de hipótesis contenidos en un mismo plan, sino que tampoco hay diferencias en los sistemas contenidos en los distintos planes. Esta comprobación es similar a la que se hizo al analizar desde el punto de vista teórico y lógico las hipótesis de los planes.

La síntesis de las características compartidas por todos los sistemas de hipótesis de los cuatro planes en estudio permitirá una visión global de los distintos puntos antes analizados y sacar alguna conclusión sobre su naturaleza teórica y lógica:

1. Los objetivos globales:

- i) Son formulados en términos ambiguos y equívocos;
- ii) Los términos utilizados se refieren o tienden a delimitar distintos marcos teóricos;
- iii) No especifican o lo hacen muy genéricamente cuáles serán los actores sociales involucrados y cuáles las relaciones entre ellos. La imagen de la situación futura es descripta como un conjunto de situaciones aisladas y discretas;
- iv) Están separados de las metas y del resto de los modelos causales que los producirán.

2. Las metas globales y específicas

- i) Normalmente están expresadas en términos cuantitativos;
- ii) Se encuentran más conectadas con el resto de los modelos causales que llevan a lograrlas.



3. Las medidas e instrumentos de políticas:

- i) Así como en los objetivos y en las metas, las unidades de análisis utilizadas en la formulación de las medidas e instrumentos son homogéneas en su constitución, en sus motivaciones y reacciones; son definidas en sí mismas y no por sus relaciones, de manera genérica;
- ii) No hay criterio que permita establecer prioridades entre los distintos instrumentos y medidas;
- iii) Las unidades de análisis se mueven y los instrumentos y medidas se adoptan en un tiempo y un espacio social homogéneo que no distingue entre estructura y coyuntura;
- iv) Se supone que existe consenso y hay unidad nacional entre todos los sectores sociales en torno de los instrumentos, medidas, metas y objetivos;
- v) Las medidas e instrumentos de políticas son implementados por el Estado. Esta característica reviste distintas formas según los planes pero, básicamente, el Estado es revestido con una capacidad sin cortapisas.

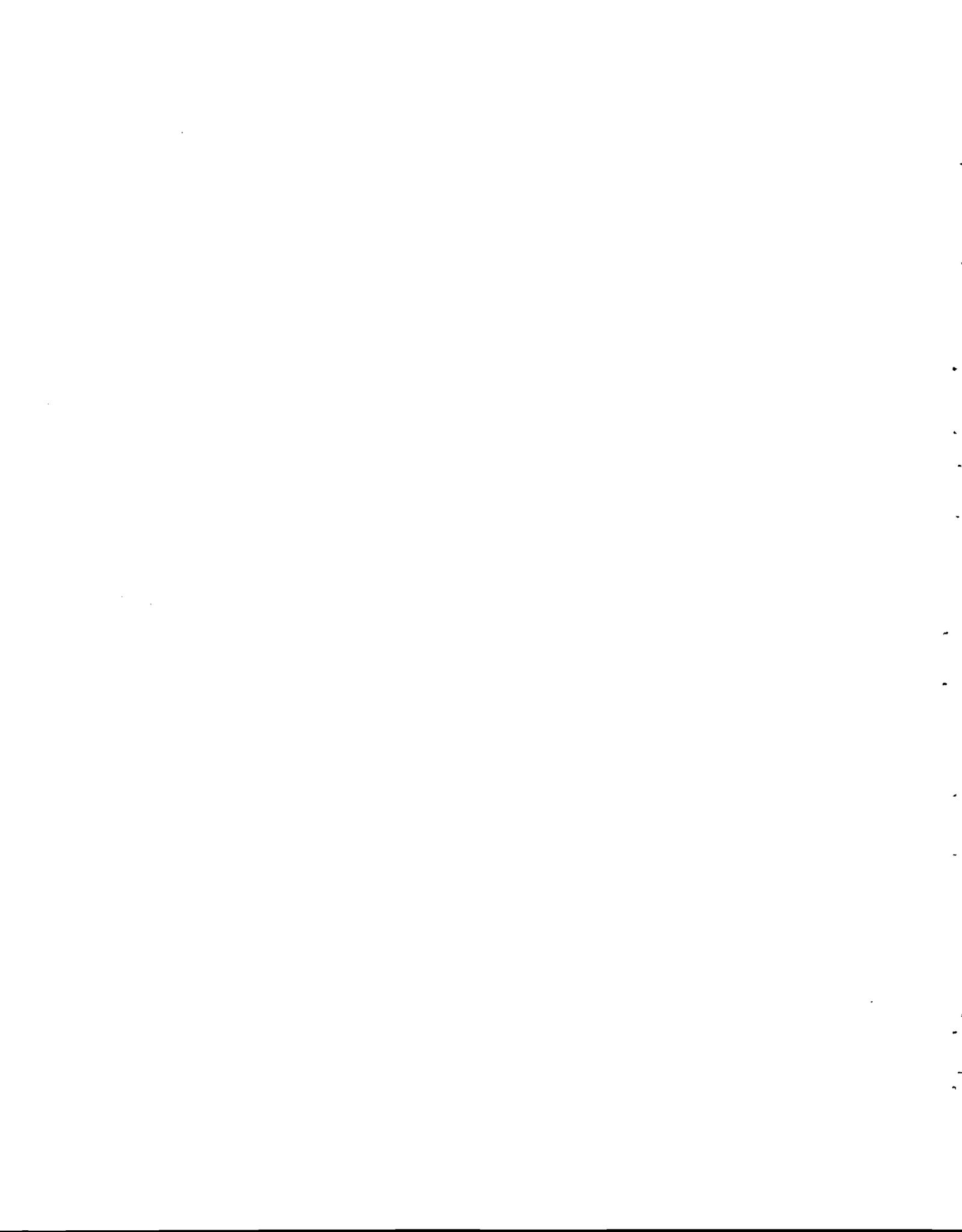
4. El pasaje de las medidas e instrumentos a las metas:

- i) Se abstrae y aísla un conjunto de medidas e instrumentos de políticas que serán aplicados para el logro de una meta u objetivo. Los aspectos o elementos que pudieran afectar el logro de tales metas u objetivos no son incluidos;
- ii) Los instrumentos de políticas y medidas que se implementan (sólo ellos y nada más que ellos) son capaces de producir no sólo el logro de las metas y los objetivos fijados (sólo esos y nada más que esos), sino también de operar sobre la inercia histórica;
- iii) Se constituyen así mecanismos supuestamente operantes, operados sólo por el Estado de carácter general y abstracto;
- iv) La causalidad es lineal (aunque se recurra a la retroalimentación). Se espera la obtención de ciertos efectos, sólo ellos y nada más que ellos, que consistirán en variaciones cuantitativas de los elementos y/o sus relaciones.

5. Pasaje de las metas a los objetivos:

Los nexos son casi inexistentes. En general, la obtención de un conjunto de metas discretas y atomizadas (vgr. referentes al empleo,

/educación, salud,



educación, salud, vivienda, etc.) se consideran equivalentes al objetivo establecido (vgr., justicia social).

6. Relaciones entre los sistemas de hipótesis de un plan:

Los planes aparecen como un conjunto de sistemas de hipótesis de alcance medio, en relación con los sectores económicos y sociales o con los objetivos. Algunos de los instrumentos y medidas previstos en los distintos sistemas son comunes. Esto daría una base de intercomunicación entre sistemas. Pero es imposible establecer si esos instrumentos o medidas comunes revisten algún tipo de prioridad en la acción. En cambio, la formulación de los distintos sistemas conduce a la enumeración de innumerables medidas e instrumentos a ser utilizados, sin que sea posible establecer entre ellos ninguna prioridad teórica o práctica.

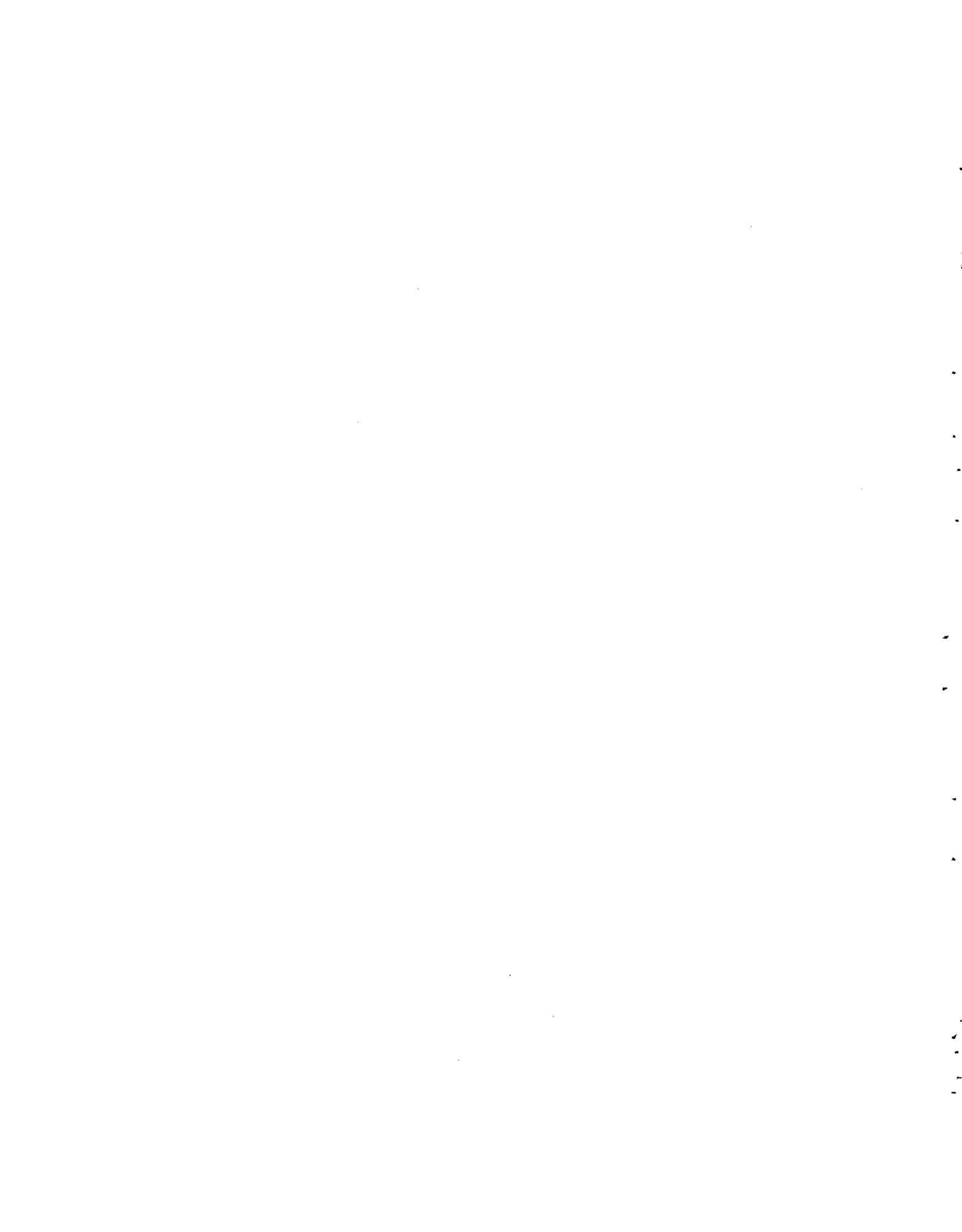
Esta síntesis de las características compartidas por todos los sistemas de hipótesis de todos los planes en estudio terminan por llevar al ánimo la convicción de que, a pesar de las diferencias terminológicas que parecieran apuntar a distintos marcos o esquemas teóricos y metodológicos, todos utilizan un esquema o marco teórico de corte estructural-funcionalista, con una metodología empirista y positivista lógica, teoría y metodología que se enraízan en la filosofía clásica.

Pero lo que importa no es llegar a un rótulo, sino a desentrañar el significado y las consecuencias que tienen para la planificación y para la sociedad una afiliación filosófica, teórica y metodológica como la que se acaba de señalar.

A MANERA DE CONCLUSIONES

Este trabajo se propuso aportar alguna respuesta a una pregunta circunscrita a la existencia en el contenido, en la teoría y en la metodología de los planes de desarrollo (y las políticas) formuladas por los gobiernos, especialmente los referidos a los aspectos demográficos y sociales, de elementos que los hacen prescindibles e ineficaces. Ya se ha hecho la enumeración de los distintos puntos a los que condujo el análisis.

/Se trata



Se trata ahora de resaltar, a manera de conclusiones, algunos aspectos importantes.

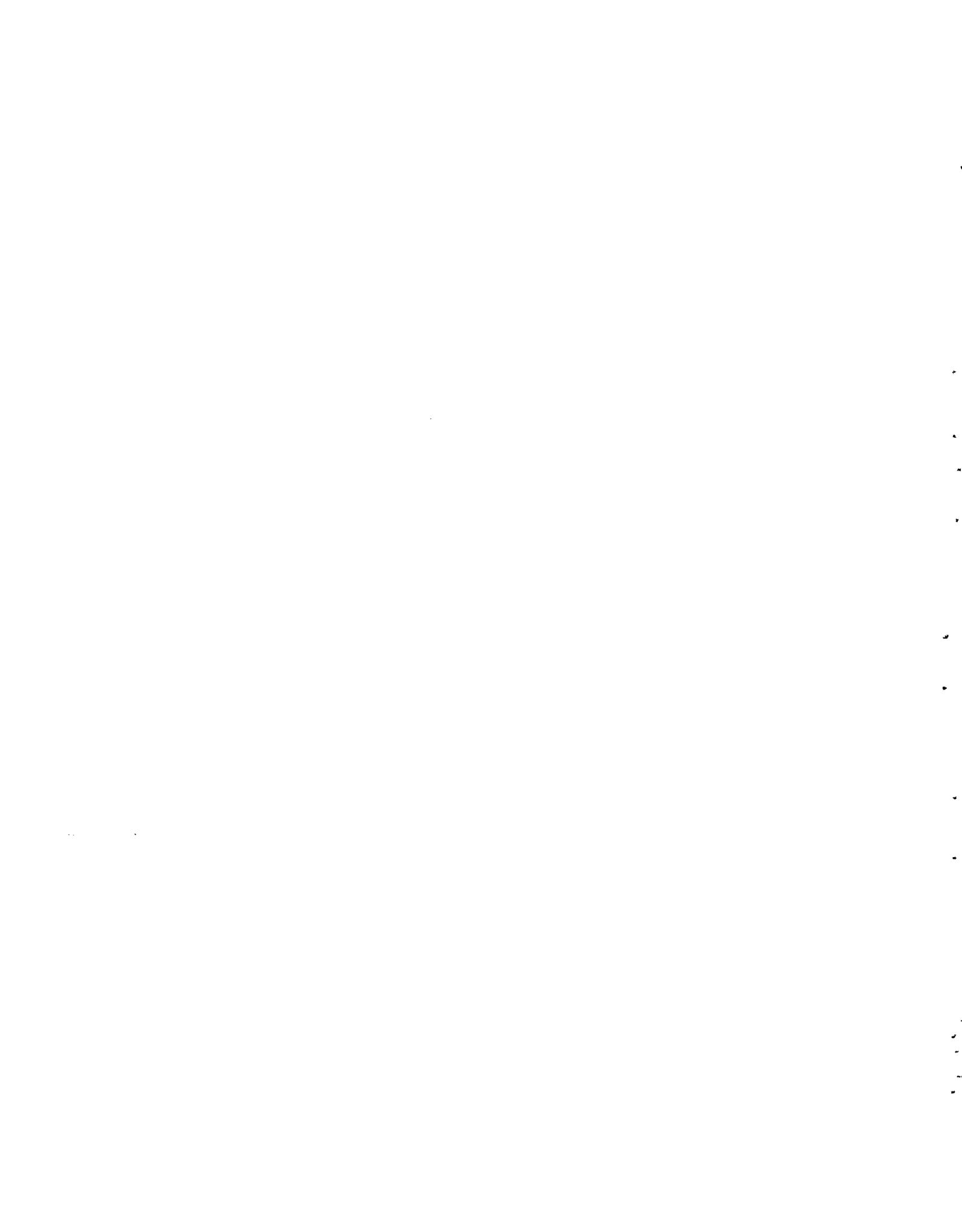
a) La planificación, instrumento científico destinado a servir para orientar y prever el desarrollo de las sociedades, utiliza una teoría y una metodología inadecuadas, que le impiden vincularse con su objeto y cumplir sus fines. En efecto, la planificación vigente procede de tal manera que: 1) Oculta el hecho de que los instrumentos y medidas propuestos en los planes afectan de alguna manera a todos los sectores sociales; son adoptados desde el punto de vista de alguno de los sectores sociales existentes en la sociedad actual; involucran relaciones reales de poder por tratarse de decisiones obligatorias y de autoridad; 2) Propone una sociedad objetivo sin identificación de cuáles serán los actores sociales involucrados y en qué relaciones efectivas y reales de poder estarán; 3) Reemplaza a la sociedad por un mecanismo construido mediante la abstracción de algunos elementos o variables y sus relaciones numéricas, mecanismo que se supone que opera tal como ha operado en otros tiempos y sociedades, con prescindencia del sistema de relaciones sociales concretas que harán que el mecanismo opere; 4) Está imposibilitada de captar las transformaciones de los elementos y sus relaciones en y por el proceso de coexistencia en una sociedad.

Así, resulta por lo menos paradójico que el instrumento "científico" creado para prever y orientar el desarrollo de las sociedades no incluya lo que cualquier individuo o grupo considera de primera prioridad en el momento en que diseña las tácticas o estrategias que lo llevarán a lograr sus fines.

b) Las bases teóricas y metodológicas de la inadecuación del instrumental vigente indican que sus dificultades no pueden ser superadas por la vía del mejoramiento de la información utilizada, ni por el aumento de la sofisticación del instrumental matemático o computacional, ni por la incorporación sucesiva de nuevas variables.

c) La magnitud de los problemas apuntados podría hacer surgir la tentación siempre a mano, de asumir la actitud del francotirador o la de los nifitos encerrados en la cristalería. Pero la mera supervivencia hasta nuestros

/días de



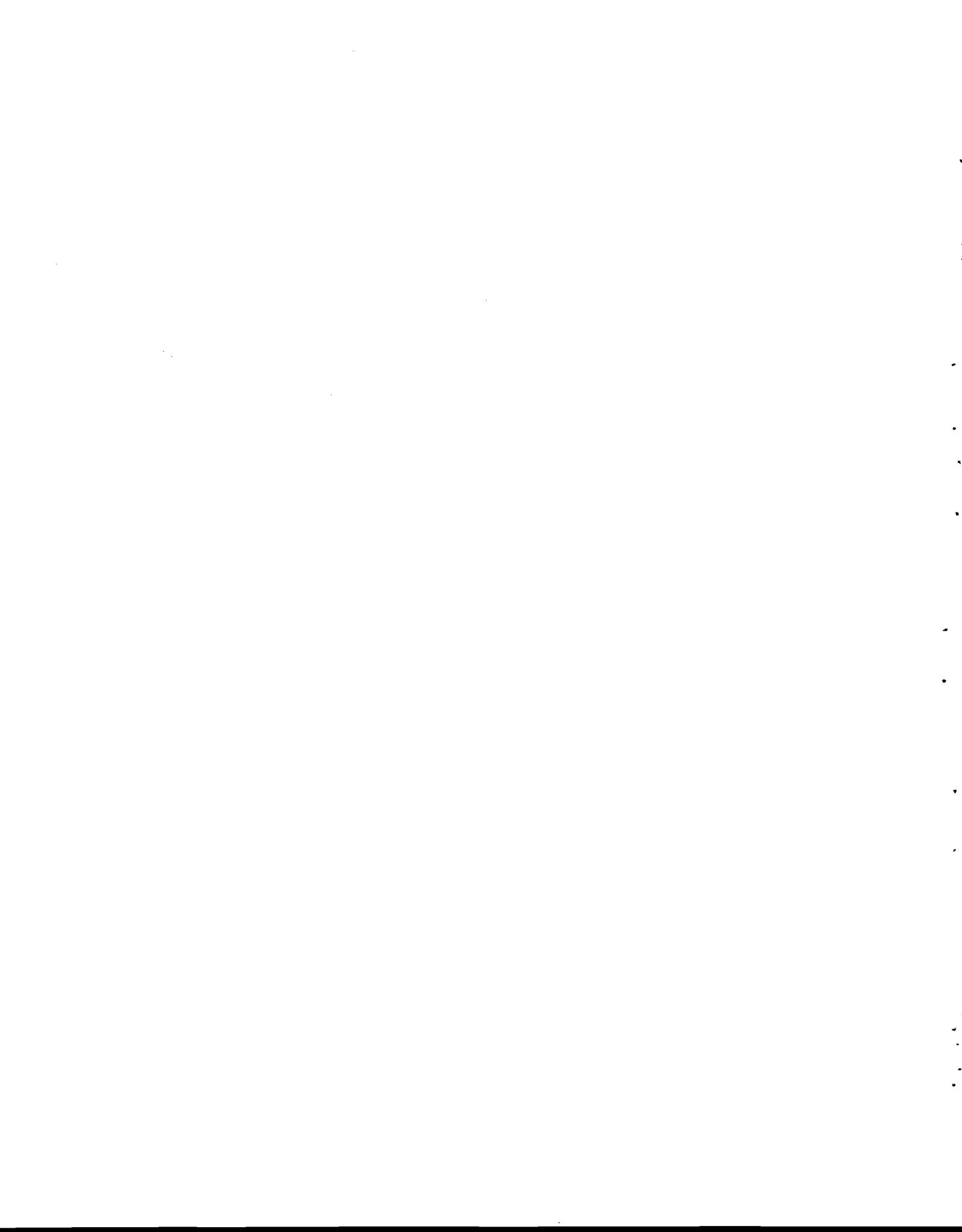
días de una visión del mundo propia de la filosofía clásica, desalienta desde el comienzo una actitud de tal tipo. Por grande que sea la posibilidad de desarrollo autónomo de la ciencia y de la filosofía, éstas no surgen ni se mantienen con prescindencia de las sociedades que cotidianamente las ponen en práctica.

Para explicar la situación actual puede hipotetizarse la operación conjunta de hechos tales como: la dispersión cada vez más acentuada y la autonomía relativa de desarrollo cada vez mayor de las distintas ciencias sociales; la vinculación originaria de la planificación con la ciencia económica; una serie de hechos que dicen relación con la estructura de la sociedad y con las bases, distribución, motivaciones y ejercicio del poder económico, social y político. Los sectores, agrupamientos, clases dominantes, nunca han llevado al debate público el tema de su dominación y, en su forma actual, la teoría y la metodología de la planificación han tomado partido ideológico y práctico por ellos. Puede hipotetizarse, entonces, que la superación de la contradicción teórica y metodológica de la planificación sólo podrá ser resuelta y superada desde instancias sociales externas a la planificación misma.

d) La teoría y la metodología de la planificación de lo demográfico y lo social no escapan a ninguna de las determinaciones y explicaciones antes indicadas. Ellas dan cuenta del sinsentido de calificar como 'sociales' sólo a ciertas actividades de tipo educativo, sanitario, habitacional, etc. Esto conduce al tratamiento de dichas actividades de un modo análogo al que se da a los restantes sectores 'económicos' y, last but not least, a la ilusión de que lo económico, no se sabe por arte de qué magia, ha dejado de ser social.

e) La insatisfacción generalizada por este estado de cosas ha llevado a proponer distintas estrategias que conduzcan a su superación. Especial mención puede hacerse de:

1. La inclusión de objetivos cualitativos, cuya formulación, implementación y evaluación se alejaría de alguna manera de los procedimientos acostumbrados. Este enfoque, si bien tiene el enorme mérito de dejar de lado el mito y la



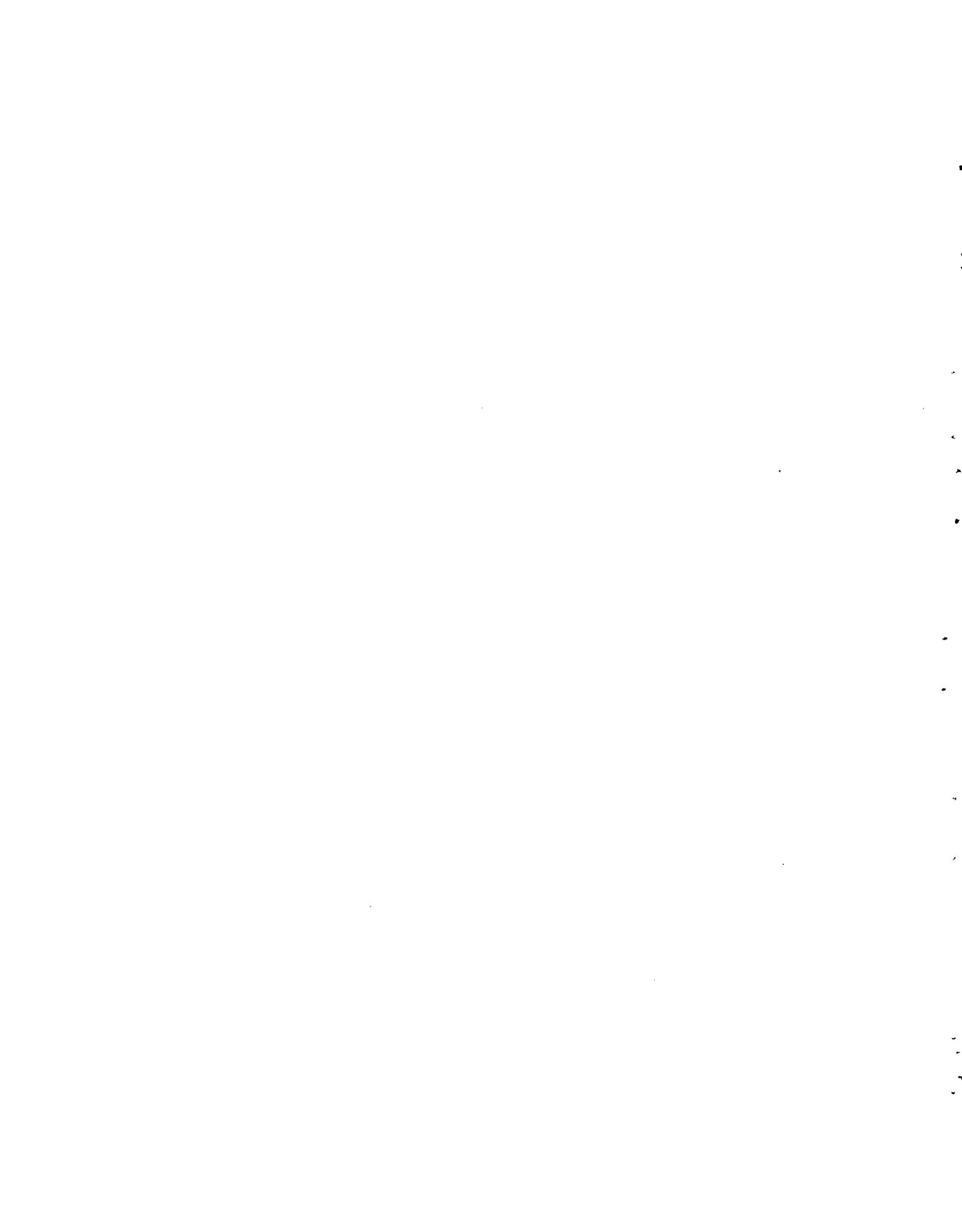
seducción de las cifras y los modelos (lo que sin duda va a desbrozar más camino del que pudiera parecer a primera vista), no remonta por sí solo el cúmulo de dificultades teóricas y meta-teóricas que están en el fondo del problema.

2. El trabajo interdisciplinario aparece en este momento como la estrategia menos fértil. En la base gnoseológica de esta propuesta está el supuesto de que los objetos instruyen al hombre y que un objeto, considerado por especialistas en distintas ciencias, les mostraría algo que resida en el objeto, distinto de lo que cada ciencia aporta a su construcción. Esto, con más la dispersión y aislamiento de las distintas ciencias sociales y el hecho de que cada una (excepto, tal vez y hasta ahora, la demografía), dispone de por lo menos dos marcos opuestos puntualmente para su trabajo, no permiten que esta propuesta escape del empirismo y del positivismo lógico.

3. El enfoque unificado si bien tiene el mérito de incluir aspectos normalmente descuidados en la planificación habitual, en el fondo soslaya el hecho de que el problema no consiste en trabajo interdisciplinario ni en acumulación de variables, sino en la oposición de la teoría, la metodología y la meta-teoría en que el trabajo interdisciplinario y la acumulación de variables deben enmarcarse ineludiblemente.

4. La adhesión a valores, al traer a primer plano las consideraciones de justicia, equidad, igualdad, trae también al primer plano a las categorías sociales correspondientes (beneficiados o perjudicados por el funcionamiento de la sociedad). Pero aún en el caso de que tales consideraciones axiológicas se centren en aspectos claves (el poder político, la riqueza, las oportunidades de vida), no implican por sí mismas una posibilidad efectiva de superar el problema de la teoría y la metodología. La manera de plantear los problemas sociales y las medidas que se propugnan para solucionarlos no sólo dependen de los valores que orientan el discurso sino también, entre otras cosas, de las teorías con que son abordados.

/Todas las



Todas las estrategias indicadas comparten el supuesto de que la planificación sería capaz de superar internamente su contradicción teórica y metodológica. Por esto mismo, dichas estrategias no parecen tener posibilidades de superar la contradicción básica. Pero debe reconocerse que han aportado mucho en términos de organización del proceso de planificación, sistematización de la información, formulación de modelos alternativos y, aunque parezca paradójico, en reforzar la hipótesis de que ciertos determinantes básicos de orden teórico y metodológico conducen necesariamente a un callejón sin salida.

f) En condiciones de desarrollo autónomo, la práctica del rito planificador en uso sólo puede conducir a alejar cada vez más a la planificación de sus objetivos de orientación y previsión del desarrollo social y a convertirla en una actividad lúdica, totalmente paralela a su objetivo.

Sin embargo, es sabido que en las situaciones de crisis se tiende a creer que es posible simplificar el mundo y a recurrir a soluciones mágicas. En una tal situación, la planificación vigente une a la simplificación mecánica de lo social la magia de su supuesta "racionalidad". Aunque improbable puede ser que las sociedades se dejen seducir por ese canto de sirena. De todos modos, las sociedades presentes no pueden transformar voluntariamente su naturaleza de un día para otro. Una terapia de hibernación de una sociedad por el recurso a la fuerza a fin de adecuarla a un modelo o a un plan será, probablemente, una tentación difícil de resistir y, seguramente, conducirá a aumentos progresivos de las dosis.

/EL CONCEPTO

EL CONCEPTO DE POBLACION: ALGUNAS NOTAS

Las notas que siguen sólo pretenden dejar constancia de una serie de dudas que se plantean cotidianamente en el trabajo sobre población, cuya aclaración implicaría una dedicación que no parece ser posible.

Como el resto de este estudio, estas notas están referidas más bien a los aspectos teóricos y se centrarán en los siguientes temas: a) en los debates sobre el concepto de población es usual confundir el papel que corresponde a dicho concepto en un discurso teórico o práctico, la naturaleza del concepto manejado en ese discurso, el modo de construcción de dicho concepto; b) la construcción de los conceptos, predominantemente con raíces en la filosofía clásica y en el empirismo y positivismo lógico, es uno de los determinantes de la autonomización del concepto lo que conduce a que se considere posible pensar en un problema de población y no en una población con problemas, así como a enfoques de distinta naturaleza que no parecen correctos; c) las consecuencias de índole política que se derivan de los temas antes descriptos.

En primer término, se considerará el papel que le corresponde a la población en un discurso teórico o práctico, tal como aparece en Malthus, Ricardo, Marx, Durkheim, y el Plan de Colombia.

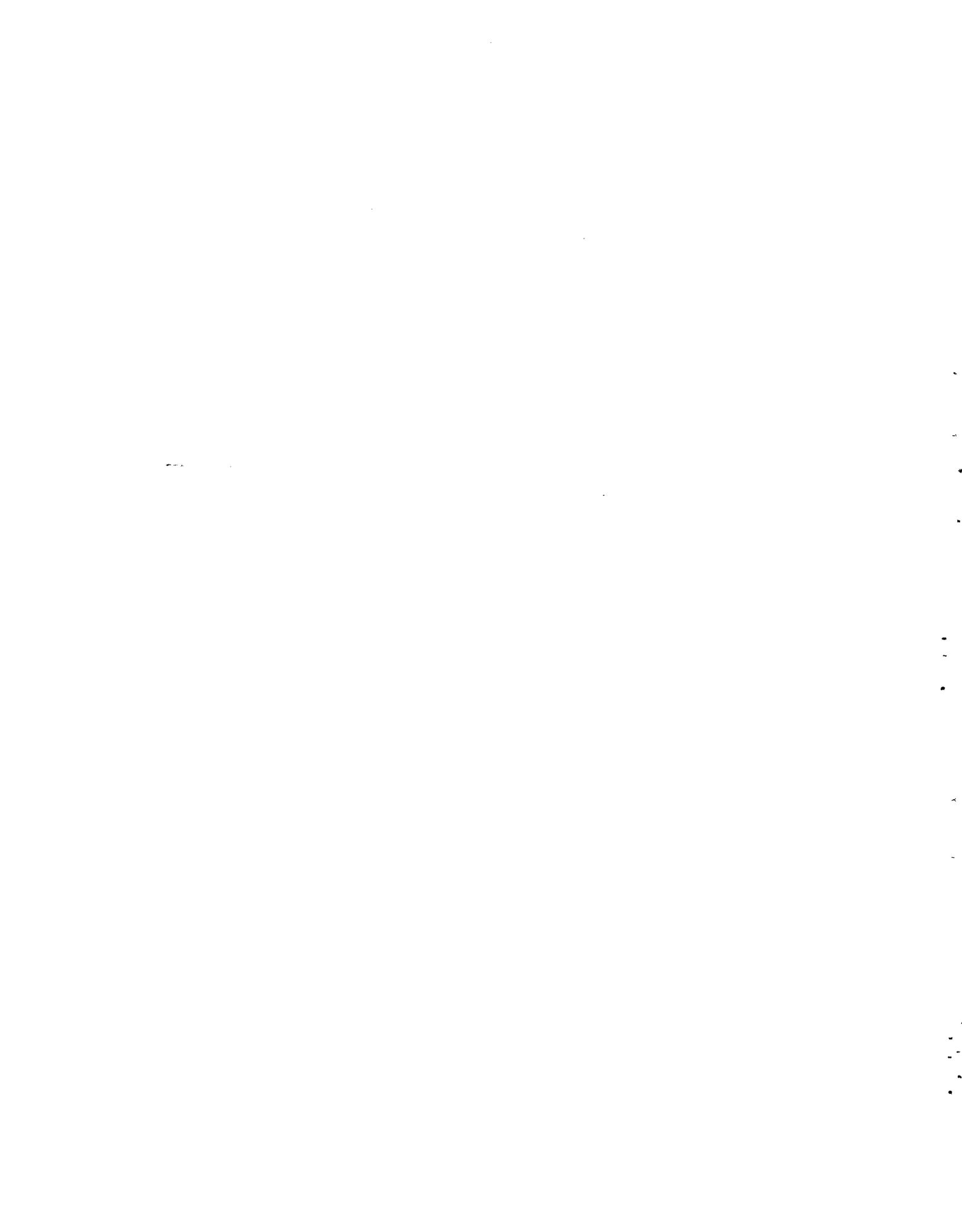
A partir de sus postulados de que el alimento es necesario para la existencia del hombre y de que la pasión de los sexos es necesaria y constante, y de la demostración de que la potencia de la población es infinitamente mayor que el poder de la tierra para producir subsistencia, Malthus concluye que es una ley natural que la población presionará inevitablemente sobre los medios de subsistencia. Hace presente que las clases superiores no aumentan su número de acuerdo al principio de población, consumen conspicuamente y regulan a sus miembros, mientras que las clases bajas procrean imprudentemente. Todo eso lo lleva a estudiar controles efectivos y preventivos para mantener a la población en equilibrio con los medios de subsistencia, haciendo presente que aumentar los niveles de subsistencia de una parte de la sociedad que en general no puede considerarse la más valiosa, disminuya las porciones que de otra manera corresponderían a los miembros más valiosos e industrioses. En suma, lo mejor que puede hacerse con la miseria y la pobreza es no hacer nada, porque cualquier cosa que se haga sólo exacerba el problema.

/Por otro



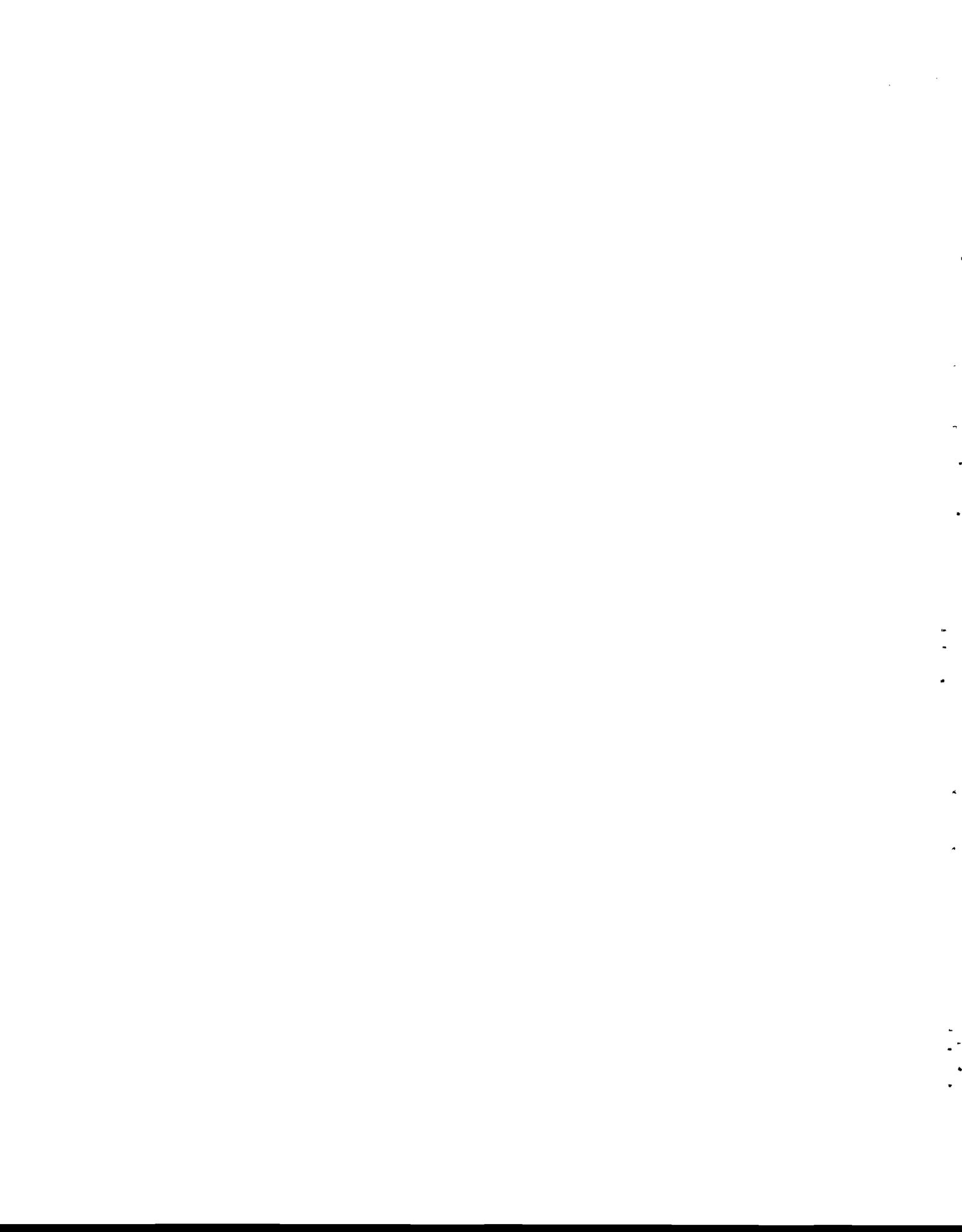
Por otro lado, los capitalistas ahorran, invierten sus ahorros en actividades productivas, venden sus productos por una ganancia y reinvierten dicha ganancia, con lo que el ciclo recomienza. Si se ahorra en exceso, antes de llegar a enfrentar problemas de subsistencia, se enfrentarán problemas de carencia de demanda efectiva. La necesidad de control efectivo de la producción y la población proviene más de los estímulos para producir que de la falta de capacidad productiva. La solución no está en expandir el consumo de la clase trabajadora, sino en confiar en el ejercicio adecuado de la capacidad de consumir por las clases improductivas (terratenientes, funcionarios públicos, etc.), consumo que es vital para estimular la acumulación de capital y la expansión del empleo. Si estas clases no consumen de acuerdo a lo esperado, la consecuencia es el desempleo de la fuerza de trabajo. Las leyes de propiedad privada, en la medida en que restringen las oportunidades de las clases trabajadoras, controlan artificialmente la operación del principio de población y reducen la miseria agregada de la población. Dada la ley de población, si no se implementan controles sociales del capital y del trabajo para asegurar la demanda efectiva, la miseria masiva de la humanidad sería inevitable. En suma: la población se rige por una ley natural; el sistema de producción y distribución existente permanece incuestionado y regido por una operación inmutable; el problema es doble: sobrepoblación por un lado y demanda efectiva por el otro; esto implica la aplicación de controles sobre el capital y el trabajo, con lo que se concluye en políticas dirigidas a reprimir el consumo y la reproducción de las clases trabajadoras.

A partir del "homo oeconomicus" como modelo de racionalidad económica al que todos los hombres deben aspirar y de que la armonía social resulta de la conducta racional en el mercado, Ricardo se propone explicar el equilibrio de la tasa de salarios. Siendo el trabajo una mercancía como cualquier otra, el nivel de salarios se explica por la escasez y el costo de subsistencia. Una demanda creciente de trabajo lleva a un abastecimiento de trabajo tal que, en el largo plazo, los salarios tenderían al nivel del "salario natural" establecido por el costo de subsistencia. En el corto plazo (y en circunstancias favorables) la tasa de acumulación de capital puede exceder la capacidad de la población para reproducirse y entonces aumentaría el salario por encima de su precio "natural". Cuando la población presiona sobre los



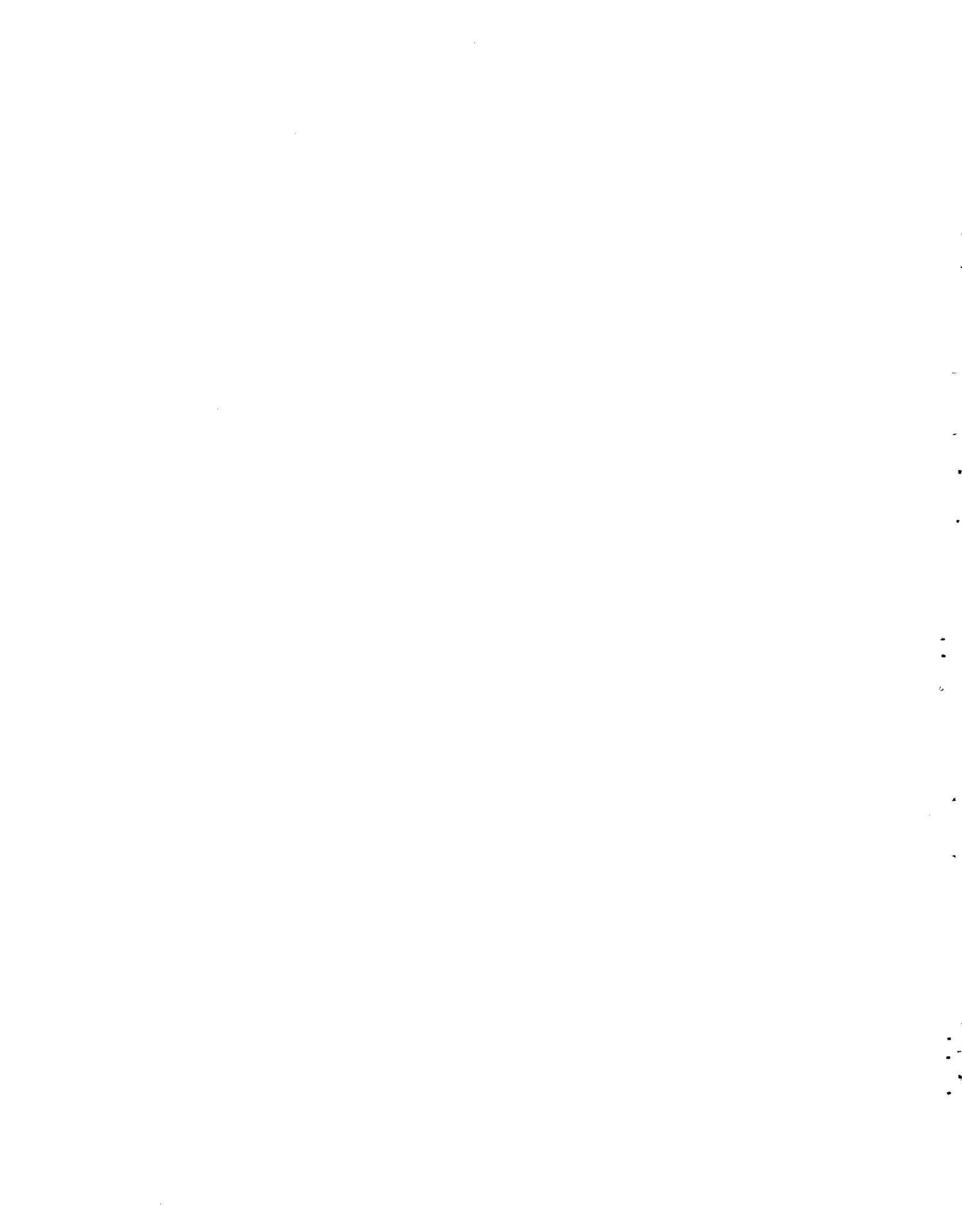
medios de subsistencia, los únicos remedios son la reducción de la gente o una acumulación más rápida del capital. En consecuencia, las leyes que determinan los salarios dependen de una relación equilibrada entre el abastecimiento del trabajo y la acumulación de capital. El equilibrio en el abastecimiento de trabajo se consigue por medio del principio de población. Esta se regula a sí misma por los fondos que hay para emplearla y siempre aumenta o disminuye según el aumento o la disminución del capital. En definitiva, esto conduce a una situación estacionaria, o de equilibrio, con demanda de trabajo adecuada al abastecimiento y ausencia de perspectivas de mayor acumulación de capital; situación en la que hay que elegir entre pobreza universal o condiciones en las cuales el pensamiento racional y la civilización podrían sobrevivir sólo entre una élite. En suma: la población está sujeta a un principio auto-regulador de acuerdo a los fondos disponibles para emplearla; con esto actúa como mecanismo equilibrante en la relación entre trabajo y capital, que explica el nivel de salarios; el sistema tiende a un límite de equilibrio en el que es necesaria una opción política que implica o pobreza para todos o represión del nivel de salarios y de la reproducción de aquéllos que no integran la élite.

Para Marx, cada modo de producción histórico tiene sus propias leyes de población, históricamente válidas dentro de sus propios límites. Así como cada modo de producción histórico tiene sus propias leyes de producción, reproducción y distribución de los bienes, también tiene sus propias leyes de producción y reproducción de la vida humana. Bajo el capitalismo, la misma población trabajadora produce, con eficacia creciente, el excedente y el equipo de capital; es decir, los medios por los cuales ella misma se convierte en relativamente superflua, de manera inversamente proporcional al crecimiento del capital constante. Con estos datos puede predecirse la pobreza, cualquiera sea la tasa de cambio de la población. Una alta tasa de acumulación de capital puede actuar como estímulo general del crecimiento de la población al intentar los trabajadores acumular la única mercancía vendible que tienen, que es la propia fuerza de trabajo. No es cierto que el crecimiento de la población "per se" sea un producto mecánico de la ley de acumulación capitalista; ni que el crecimiento de la población "per se" no afecte la situación. Pero sí es cierto que la pobreza de las clases trabajadoras es el producto de la ley capitalista de acumulación. La pobreza no puede explicarse por una ley natural, sino por una condición generalizada e interna



propia del modo de producción capitalista. No se trata de un problema de población, sino de pobreza y de explotación humana. La pobreza y la miseria no son inevitables, pero para evitarlas hay que transformar a la sociedad. En suma: no hay una ley natural de población, sino que cada modo histórico de producción tiene sus propias leyes; una cosa es el crecimiento absoluto de la población y otra su crecimiento relativo; la pobreza y la explotación no pueden explicarse por una ley natural sino por la ley capitalista de acumulación (por la vía del crecimiento del capital constante y sus secuelas: población excedente relativa y ejército industrial de reserva, con todas sus funciones); el sistema contiene así una contradicción interna cuya superación puede ser acelerada o postergada por la acción política.

Para Durkheim, por su lado, el crecimiento de la población es continuo, lo que lleva a aumentar el volumen social y con ello la densidad material y moral en que están agregados, integrados, fusionados, comunicados los individuos. Esto los coloca en interacciones de distinta frecuencia, duración y proximidad. De estas interacciones y de su naturaleza surge esa síntesis "sui generis" que es la conciencia colectiva que los individuos ven como algo externo a ellos y obligatorio. La mutua dependencia de los individuos hace emerger entre ellos una solidaridad mecánica u orgánica según los modos en que depende el individuo de la sociedad y las bases de esa dependencia, así como según el número e intensidad de las ideas y tendencias personales o comunes. El problema de la sociedad es el estado de desorden social en que ha caído y que se explica por el hecho de que la solidaridad orgánica no ha sabido implementar instituciones adecuadas para conectar a los individuos entre sí y con la sociedad. Los pasajes de un estado social a otro, dependen básicamente del crecimiento continuo de la población. En suma: la población y su crecimiento continuo es un dato inevitable e inaccesible. Por este motor se tienen aumentos del volumen social, de la densidad material y moral, el pasaje de las sociedades simples a las compuestas, de la solidaridad mecánica a la solidaridad orgánica con su división del trabajo social. Los problemas que se han planteado por falta de solidaridad y de cohesión social a partir de la división del trabajo social, deben verse a este nivel, sin necesidad de remitirse al crecimiento de la población, que es permanente.



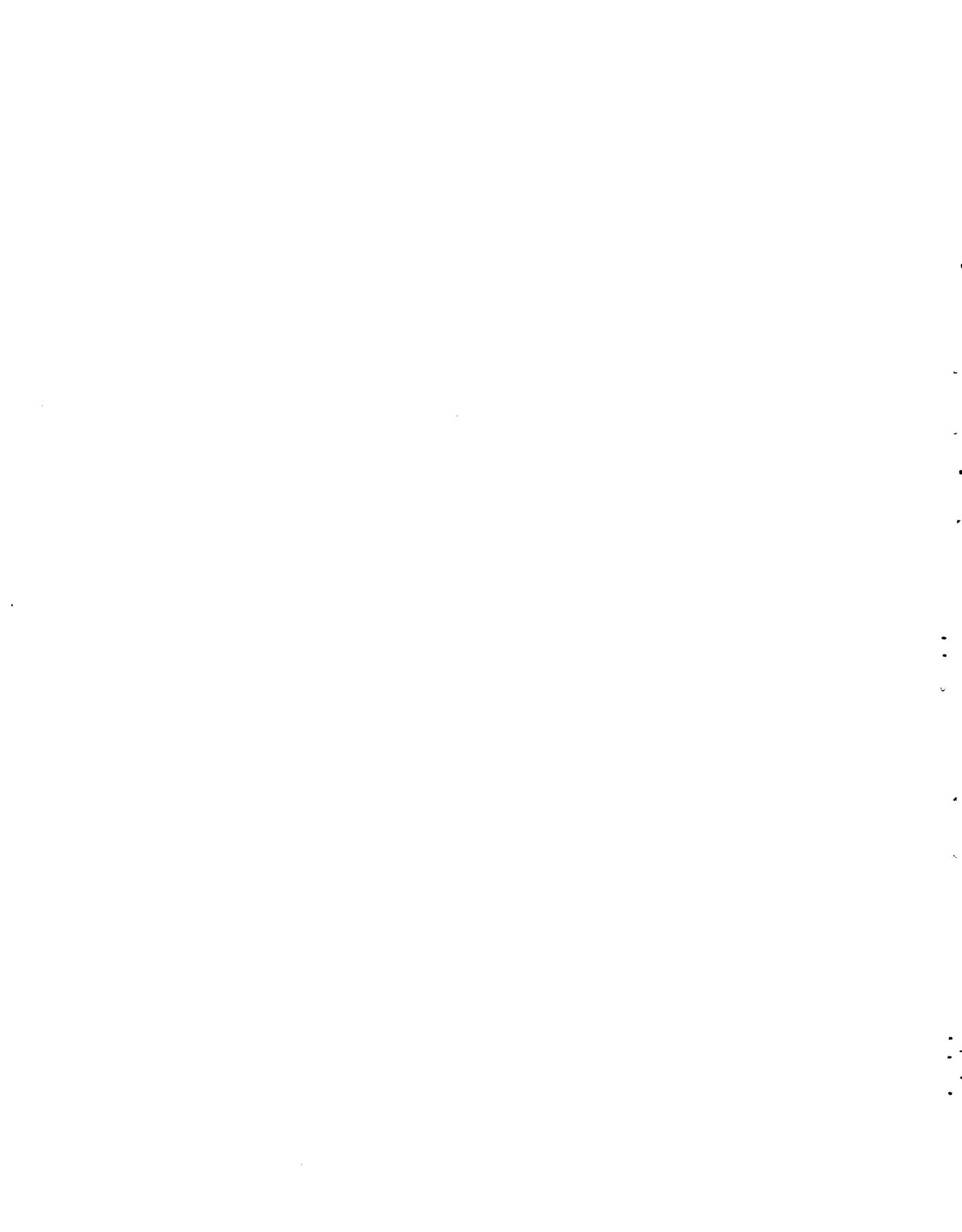
Se tienen así cuatro discursos teóricos:

1. Para Malthus el problema es de sobrepoblación y medios de subsistencia. La población está regida por una ley natural que rige su dinámica interna, distinta según las clases. Esta ley ubica a la población como una de las causas del problema. Consecuencias políticas: controles varios, entre ellos la represión del consumo y la reproducción de las clases bajas;
2. Para Ricardo el problema es el de la tasa de salarios. La población está sometida a un principio que la hace variar directamente en relación a la variación de los fondos disponibles para emplearla. La población es un mecanismo equilibrante. La consecuencia política consiste en que para evitar la miseria generalizada hay que recurrir a la represión de la reproducción de las clases trabajadoras;
3. Para Marx el problema es el de la explotación y la pobreza en el modo de producción capitalista. La forma de acumular en este modo de producción, produce una población excedente relativa y un ejército industrial de reserva, cualquiera sean las variaciones absolutas de la población. La situación en que está la población es una consecuencia del modo de producción. La consecuencia política se centra en las acciones para mantener o cambiar el modo de producción.
4. Para Durkheim el problema es el desorden social provocado por la inadecuación de las instituciones para lograr cohesión social en la división del trabajo social en sociedades que, por aumento del volumen social, la densidad material y la densidad moral, están en condiciones de solidaridad orgánica. La población y su crecimiento son un ingreso constante e inevitable. La consecuencia política es la acción tendiente a adecuar las instituciones.

Se tienen, también, cuatro papeles distintos de la población en esos discursos: ley natural y causa; principio natural y mecanismo equilibrante; ley histórica y consecuencia; ley natural y primer elemento dinamizador inaccesible.

Es conveniente también analizar un discurso práctico y puede elegirse tales efectos el desarrollo que, del sector educación, hace el Plan de Colombia, ya que aparece como uno de los más completos en relación con la planificación en curso. Los niveles de educación en la población preocupan por sus efectos sobre el empleo y porque "ni el sistema educativo está ordenado para producir los grupos humanos que la nación necesita, ni ésta replantea el sistema para que a través de él se pueda llegar a un ordenamiento

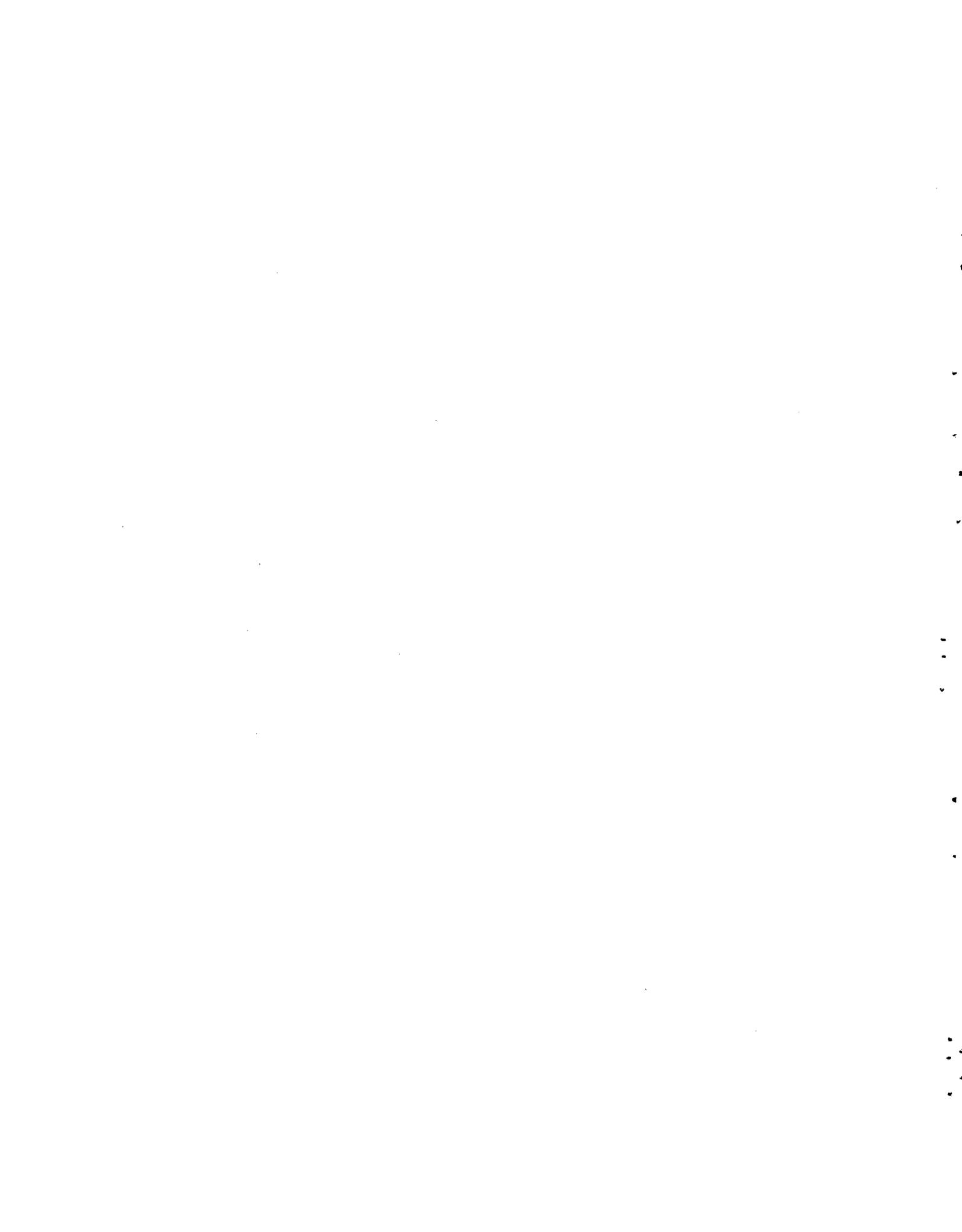
/social deseado



social deseado y propuesto. Mientras la comunidad no sepa lo que quiere llegar a ser y se lo proponga a través de la educación... cualquier modificación en la escuela está expuesta a ser infructuosa y a no trascender en cambios auténticos de la sociedad" (Cap. VII, pags. 4 y siguientes). Es, en suma, un problema del sistema educativo, de cómo hacer para que éste produzca los grupos humanos que la nación necesita, para que trascienda en cambios auténticos en la sociedad, para que la sociedad lo replantee de manera de llegar al ordenamiento social deseado y propuesto por esa misma sociedad. El ritmo de crecimiento y la estructura de edades de la población es un obstáculo para la solución del problema, junto a la participación económica y el nivel educativo de los adultos, los recursos económicos y el propio sistema educativo. Las acciones de política se dirigen a actuar sobre esos elementos de modo que las variaciones en sus valores permitan solucionar el problema. (Pueden recordarse los problemas señalados al analizar los planes: abstracción de un conjunto de variables que reemplazan a la sociedad, que conduce a preguntas acerca de cuál es el funcionamiento de las variables y no acerca de qué hay en el funcionamiento de la sociedad que hace que las variables operen de esa manera; variables abstractas; objetivos (y problemas centrales) desvinculados de los modelos causales; mecanismo sólo operado por su dinamización por el Estado; unidad nacional consensuado; ocultamiento de las relaciones específicas.)

En síntesis: para dar respuesta a distintos problemas teóricos y prácticos, la población es incluida con distinto estatuto lógico (ley, principio, efecto, variable), cumpliendo distintos papeles (causa, mecanismo equilibrante o desequilibrante, motor primero, obstáculo), en diversos discursos teóricos y prácticos con distintas consecuencias políticas.

Todas esas diferencias apuntan al contenido poblacional de un discurso teórico o práctico o de políticas, que es un nivel distinto de aquél que se refiere a la población en cuanto objeto del discurso o de las políticas. El primero se pregunta sobre el estatuto lógico y el papel acordado a la población; el segundo se pregunta qué es la población, cómo se la concibe. Una cosa es referirse a la tasa de crecimiento, la natalidad, la mortalidad de la población, etc. en relación con la educación, la salud, la vivienda, etc. y otra cosa muy distinta, es referirse a la concepción que se tiene de esa población, a la naturaleza y denotación del concepto de población que se maneja.



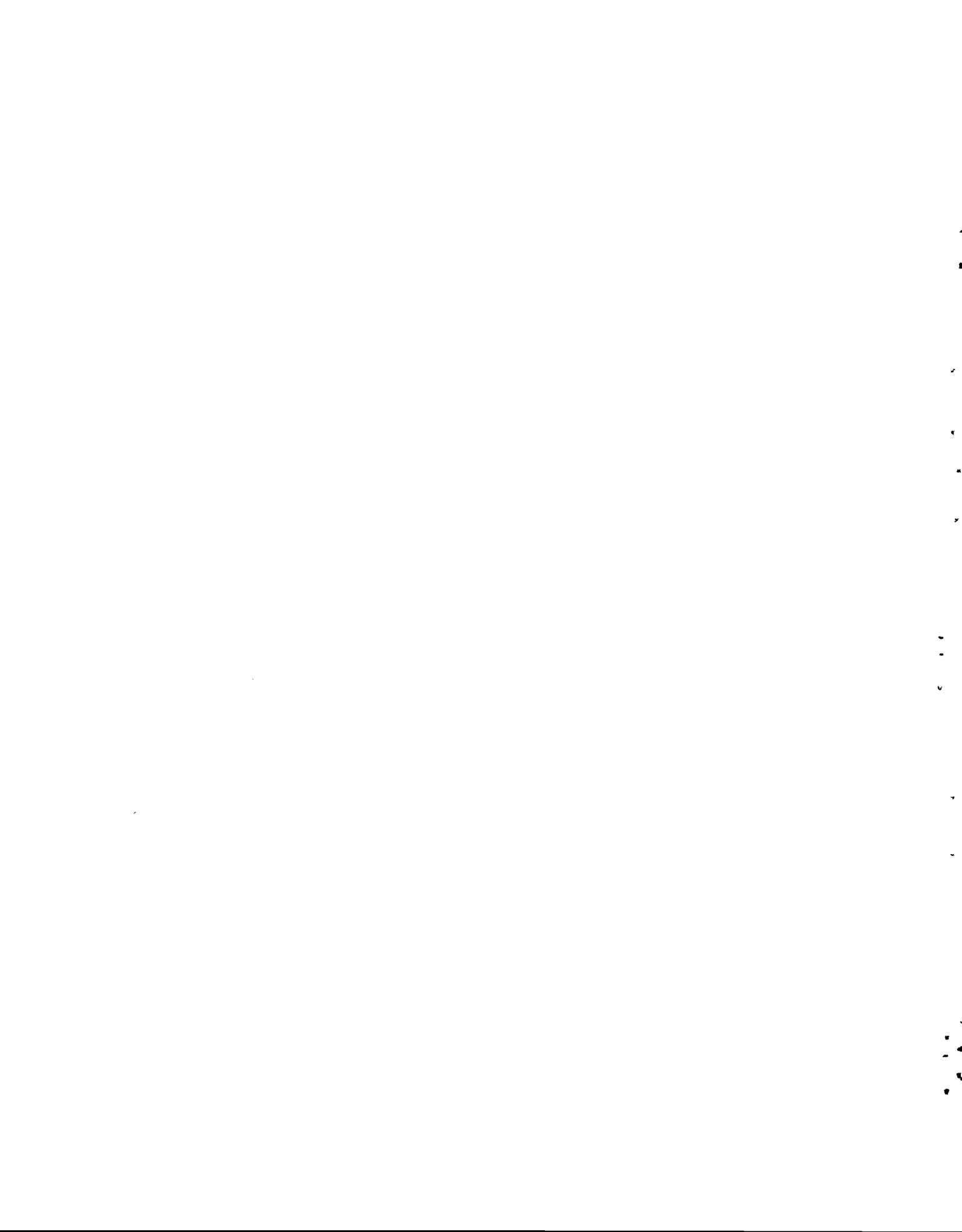
En términos generales, tres son las concepciones que parecen utilizarse, con predominio de las dos primeras: la numérica; la de población como productora y consumidora; la de población como sociedad.

La concepción numérica, se centra en la población en cuanto raza humana en un sentido biológico. El dato numérico (cuya utilidad, aunque sea estimativa, no cabe poner en discusión) remite a cantidades de seres humanos como si fuera posible definir este número con prescindencia de las condiciones que lo producen. Un cúmulo de investigaciones han probado suficientemente que todo comportamiento reproductivo se relaciona con condiciones de salud, educación, profesión, zona de residencia, ingreso, participación en la actividad económica, social y política, etc. Sin embargo, esta concepción tiende a insistir en el manejo de la población sólo como un número descuidando el hecho de que el número es una síntesis abstracta de varias relaciones y condiciones siempre presentes y operantes.

La concepción de la población como productora y consumidora, originada a partir de los análisis económicos y predominante en la planificación, no difiere de la anterior, ya que se trata de la consideración del número según distintos momentos de operación del sistema económico y de los obstáculos y ventajas que se derivan de la existencia de tales números.

La concepción de la población como sociedad es la que se encuentra con menos frecuencia. Según esta concepción, tanto el número, como la ubicación diferencial en la producción y/o en el consumo corresponden a relaciones propias y específicas de la sociedad de que se trata. La población y todas sus dimensiones no son sino aspectos de la operación de una estructura, de la que no se puede prescindir para conocer y actuar sobre la sociedad.

Desde ya es posible conectar estas distintas concepciones de la población con las distintas funciones y estatutos lógicos que se le acuerda en los discursos antes considerados. Retomando los argumentos expuestos al tratar sobre los planes, es posible aquí conectar las dos primeras concepciones de la población (numérica, productora-consumidora), con la corriente de pensamiento fundada en la filosofía clásica y con el empirismo y el positivismo lógico. En efecto, sólo en estas corrientes es posible pensar en una población "per se", como entidad con existencia propia y previa al conocimiento y a la acción sobre ella, susceptible de ser definida con prescindencia de sus relaciones con el sujeto que la define y con las otras



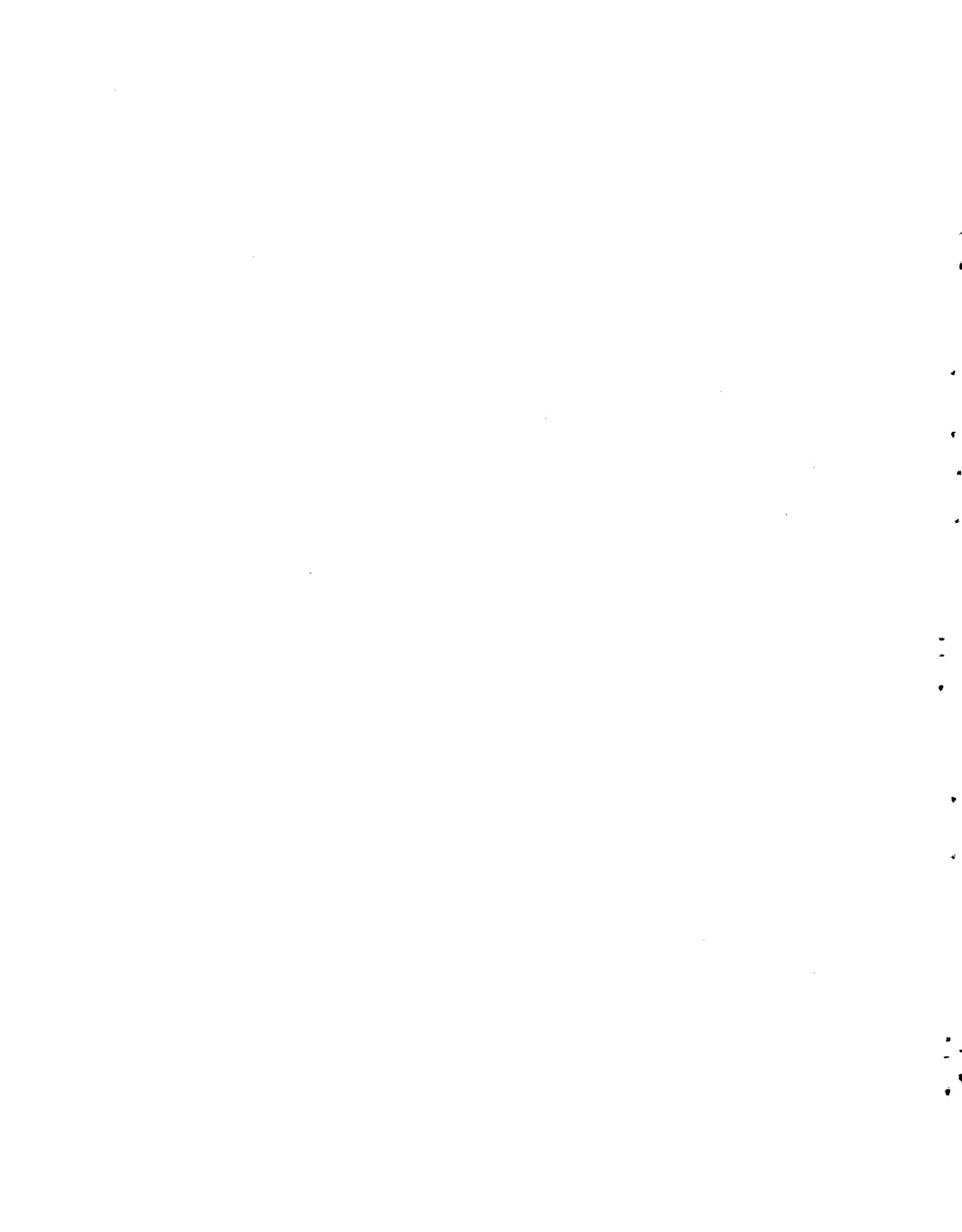
cosas, así como fuera del contexto de la estructura social histórica concreta y específica en que se da.

A partir de esta manera de concebir a la población se deriva inmediatamente la posibilidad de sustantivarla y autonomizarla, como objeto de pensamiento y de acción. Esto permite organizar un Año Mundial de Población, una conferencia de población, como si hubiera un problema de población y no poblaciones con problemas (distintos según las sociedades).

La difusión de esta autonomización de la población se lee en el fondo de distintas tesis provenientes de diversos sectores:

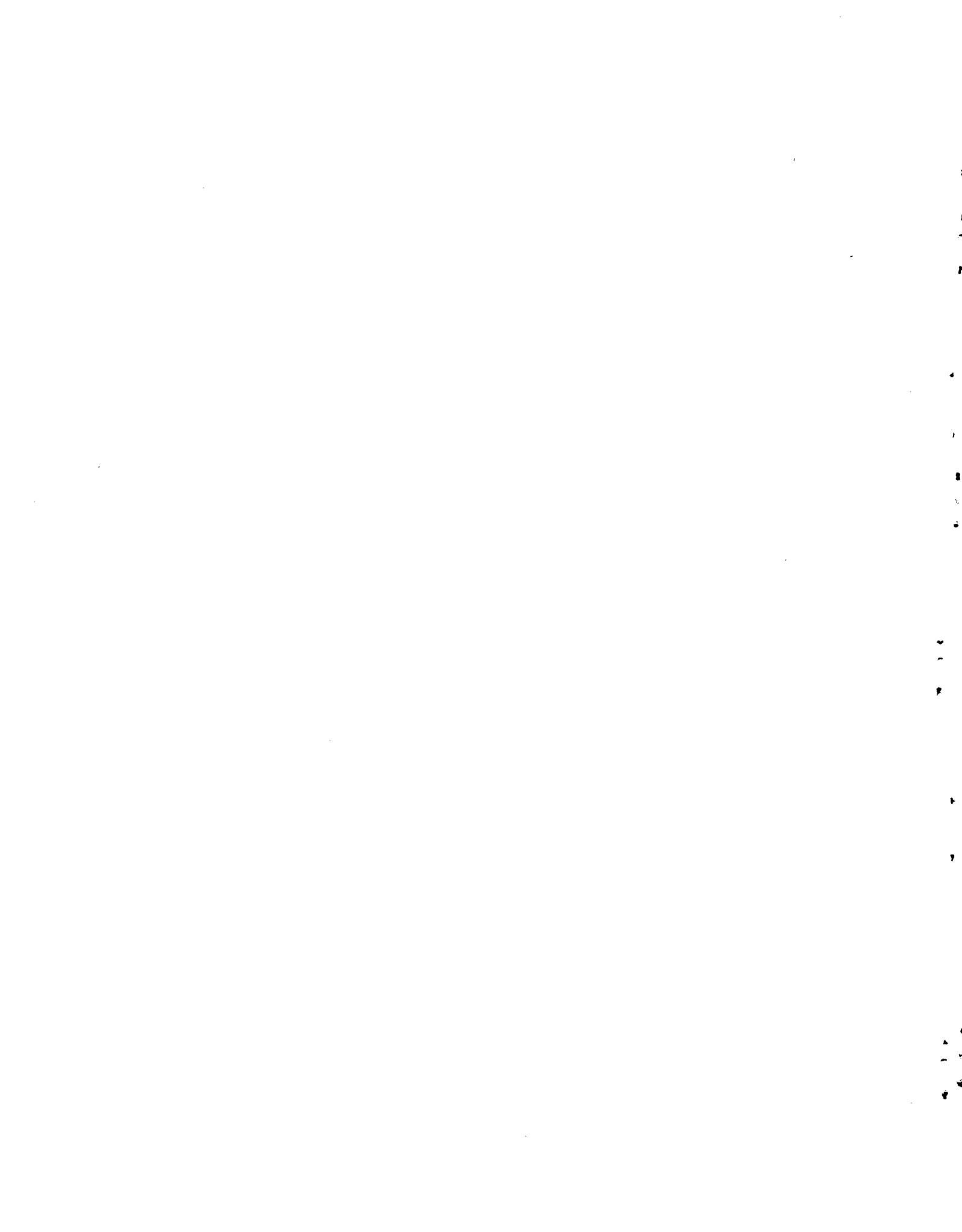
1. La tesis limitacionista, proveniente normalmente de sectores favorables a lo que se denomina desarrollismo, se funda, básicamente en la idea de que la disminución del ritmo de crecimiento de la población disminuirá las "inversiones demográficas" dejando así mayores recursos disponibles para nuevas inversiones. En América Latina, es necesario tener presente que los sectores que sostienen esta tesis normalmente olvidan referirse al hecho de que la disponibilidad de recursos existentes, así como sus formas de tenencia, uso y distribución de ellos y del producto, permitirían otras perspectivas de desarrollo, siempre que hubieran cambios profundos.
2. La tesis no limitacionista, proveniente normalmente de sectores de "izquierda" o "progresistas" se funda, básicamente, en el supuesto de que el crecimiento de la población plantearía al sistema vigente tales dilemas que lo llevarían a su quiebra. Los sectores que sostienen esta tesis tienden a olvidar que los grupos sociales que más aportarían al crecimiento poblacional serían aquellos de bajos niveles (de ingreso, de educación, de consumo de bienes y servicios) y que las condiciones de vida de estos grupos los hace presa fácil no sólo de la imitación de pautas de consumo, sino también de regímenes políticos de signo muy distinto con tal que consigan credibilidad para sus promesas. Debe notarse además, que el carácter mecanicista de esta tesis no se compadece con la orientación teórica esperable de los sectores que la sostienen.

/3. La



3. La tesis técnica, proveniente normalmente de científicos vinculados al campo de la demografía se funda, básicamente, en que el problema de población debe ser encarado técnicamente, sin enredarse en consideraciones de "política contingente". En otra parte de este trabajo ya se hizo referencia a que no hay técnicas indiferentes, ni política ni ideológicamente. Pero hay más, los sostenedores de esta tesis autonomizan no sólo a la población sino también a la técnica; no sólo despojan a la población de su dimensión política, sino que hacen el supuesto de que la solución técnica llegará a convertirse en una política de una sociedad sin pasar por la política contingente. Parece mucho más plausible sostener que los problemas de la población tendrán una solución realmente técnica cuando incluyan a lo político tanto en el objeto de conocimiento, como en la consideración de la implementación de las vías de acción posibles sobre él.

Aunque es casi redundante después de todo lo expuesto, parece conveniente hacer alguna reflexión sobre las implicaciones políticas de los distintos aspectos considerados. En efecto, según sea la concepción que se tenga de la población se derivarán políticas destinadas a actuar sobre ella como número, o sobre ella y otros aspectos relacionados con ella como variables con distintos valores y coeficientes de asociación, o sobre el sistema condicionante de que esos números, valores y coeficientes operen como operan y sean lo que son. A ello debe agregarse que aunque las políticas se formulen como dirigidas a la población (como un todo homogéneo), es difícil dejar de ver que en su aplicación y en sus resultados, afectarán de manera totalmente distinta a los distintos sectores poblacionales, implicando directa o indirectamente distintas formas de represión socialmente legitimada en diversos aspectos.



Notas

1/ LA METODOLOGIA UTILIZADA

Dados los objetivos del estudio, se recurrió a una metodología consistente en un análisis de contenido no numérico. Se procedió a una lectura de los planes de desarrollo seleccionados de modo que condujera a:

- a. Aislar los modelos causales utilizados para los aspectos demográficos y sociales. Desde este punto de vista, la orientación dominante consistió en buscar la conexión entre instrumentos y medidas de acción y las metas y objetivos;
- b. Detectar las proposiciones básicas, los elementos o términos que las integran, las relaciones entre términos y los sistemas de proposiciones. Todo el material básico así obtenido fue el objeto del análisis y se encuentra a disposición de los interesados.

Los planes utilizados fueron los siguientes:

1. ARGENTINA. Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional, 1974-1977. Buenos Aires, Codex, 1974;
2. BRASIL. First national development plan 1972/74. November 1971. s.l. IBGE Foundation, 1971;
3. COLOMBIA. Plan de desarrollo económico y social 1970-1973. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, diciembre de 1970. Volumen general en dos tomos. Documento DNP-675-J. Mimeo.
4. PERU. Plan nacional de desarrollo para 1971-1975. Volumen I, Plan global. Aprobado por decreto supremo N° 915-71-PM del 28.V.71., Lima, Peisa, s.d.

La elección de esos planes estuvo orientada por el hecho de que se trata de países que están siguiendo pautas de evolución o estilos de desarrollo (económico, político o social) diferentes, de acuerdo a lo que muestra toda la información disponible.

Por cierto no fueron ajenas a la decisión razones de limitación de tiempo y de disponibilidad de los documentos. Sin dejar de considerar su importancia se estimó secundario que los planes estuvieran vigentes en el momento de comenzar el estudio. Pareció suficiente, dados los objetivos perseguidos, que se tratara de planes de elaboración reciente. Asimismo, se desechó la idea de incluir más planes en razón de que se pensó que el aumento del material básico de análisis no compensaría el tiempo que insume su elaboración en relación con los posibles aportes de nuevos elementos, ya que se disponía de documentos formulados a partir de puntos de vista distintos.

- 2/ CEPAL. Población y desarrollo en América Latina. E/CN.12/973, febrero 1974, V. I.

