

0022 0015505

Fecha recibida: 10/9/76

ARCHIVO de DOCUMENTOS

Original NO SALE de la oficina



PISPAL  
Celade

SEPP  
1975  
Nº 7  
1 786

Repet: 022-00889.00

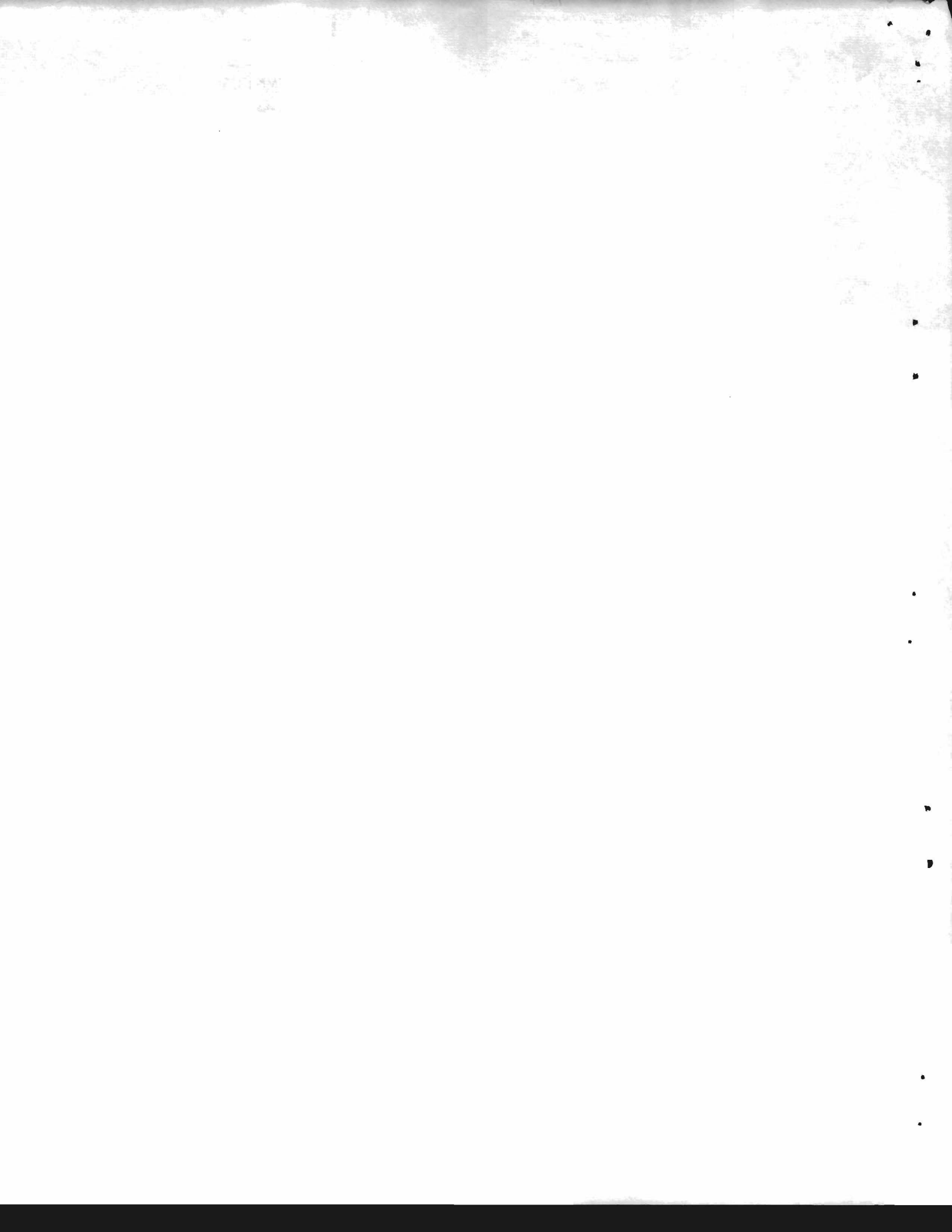
ESTRATEGIAS DE DESARROLLO, PODER Y POBLACION:  
Notas tentativas para el análisis de sus relaciones

GERMAN CORREA  
Mayo, 1975.

Documento preparado para el Seminario sobre Estructura Política  
y Políticas de Población organizado por CELADE, con el auspicio  
de PISPAL. Santiago, Chile, 26 - 30 de mayo de 1975.

BIBLIOTECA "GIORGIO MORTARA"  
CENTRO LATINOAMERICANO  
DE DEMOGRAFIA

11821

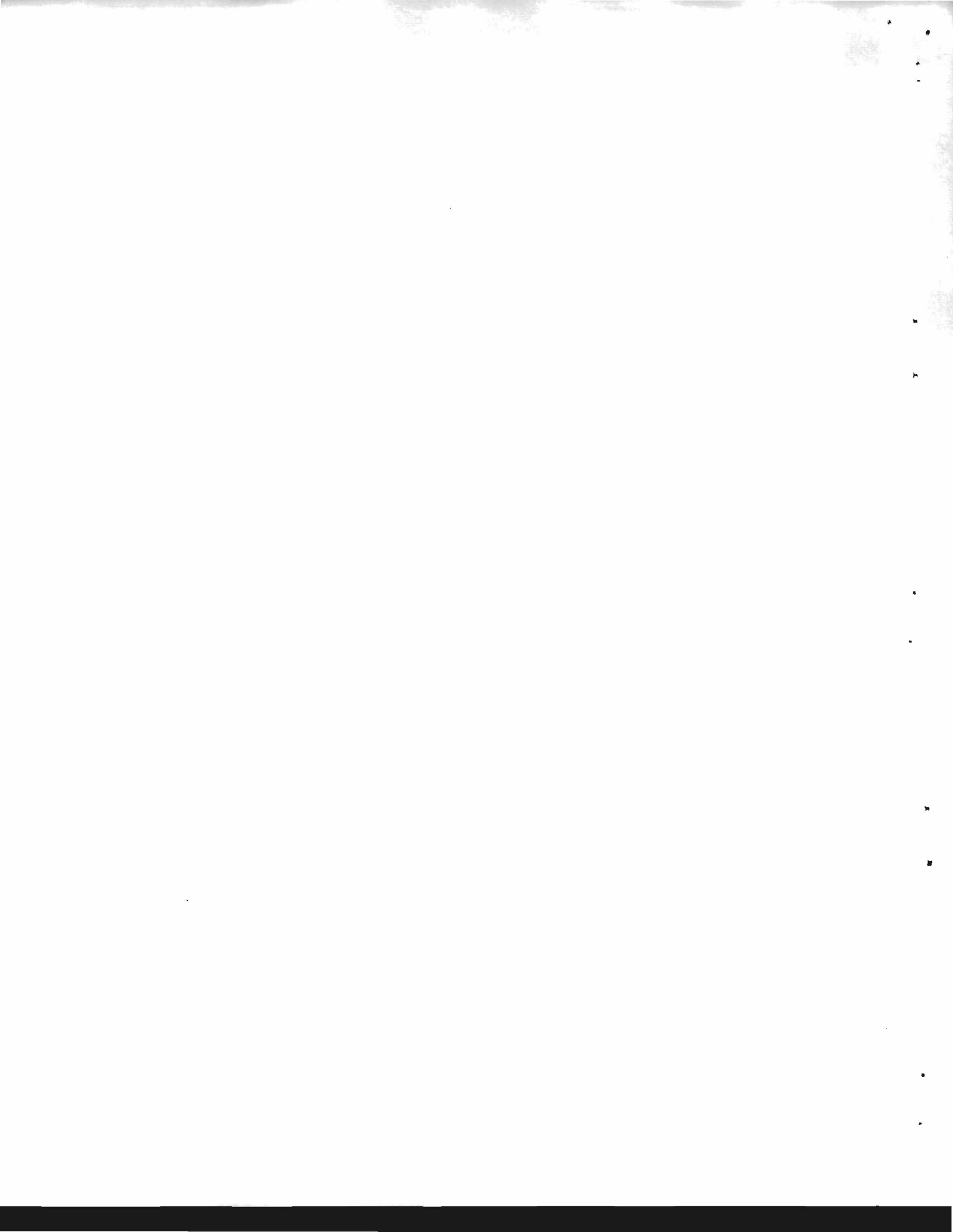


## Introducción.

Las notas que se desarrollan en este breve trabajo derivan de las reflexiones tentativas que el autor está haciendo en el presente, como parte del esfuerzo colectivo del equipo de investigadores del cual forma parte en el Sector Políticas de Población de CELADE, tendente a elaborar el marco de referencia analítico para el estudio en curso sobre "Estrategias de Desarrollo y Políticas de Población en América Latina". Para situarlas, conviene, por lo tanto, hacer una breve referencia introductoria a los postulados y planteamientos generales en que se basa dicho proyecto de investigación y de los cuales han surgido las notas que se presentarán más adelante.

Este proyecto pretende estudiar el efecto combinado de conjuntos de políticas públicas, estructuradas en torno a una estrategia de desarrollo, sobre la dinámica demográfica, en contextos socio-políticos diferenciados. Se han incluido, por esto, cuatro países que se diferencian en cuanto a sistema y estructura política y en cuanto al tipo de estrategia de desarrollo adoptada, a saber: Brasil, Costa Rica, Cuba y Chile. Se prestará en este estudio particular atención a los cambios mayores en los factores del crecimiento demográfico, principalmente en la fecundidad, considerando la dinámica de la distribución espacial en la medida que implique cambios de contexto que puedan afectar el comportamiento reproductivo.

Una de las proposiciones generales en que se apoya la perspectiva de análisis adoptada en el Proyecto Estrategias es que ciertos procesos de cambio demográ-

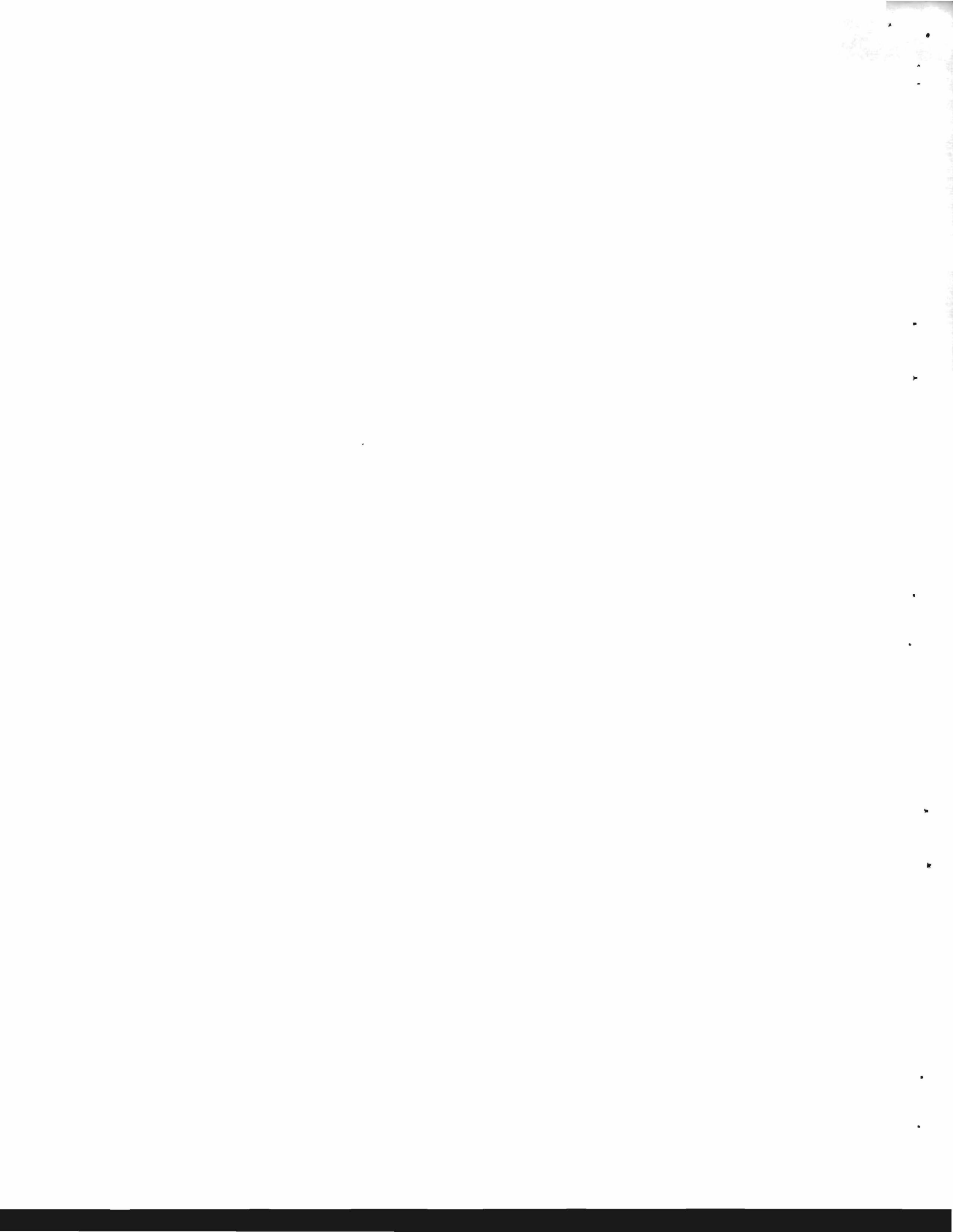




fico en países en desarrollo- como por ejemplo la transición demográfica- dependen principalmente de la modalidad que asuma el proceso de desarrollo económico y social y de las estructuras que este proceso genera. Se asume, así, que cada formación social tiene sus propias leyes características de población.

Se asume, además, que las notables diferencias que se observan en América Latina en la mortalidad y principalmente en la fecundidad entre diversos sectores sociales ( por ejemplo, sectores del campesinado, pobres de la ciudad y clases medias urbanas) son la expresión a nivel demográfico de la marcada heterogeneidad estructural alcanzada por las sociedades de la región como resultado del proceso de desarrollo dependiente que históricamente las caracteriza. La diversidad de comportamientos reproductivos resultaría de los distintos tipos de estructura familiar predominantes en diversos sectores sociales, que dependerían a su vez de la particular forma en que sus unidades familiares se insertan en una estructura económica y social altamente heterogénea . Puede postularse desde esta perspectiva, la existencia de ciertos sectores económicos y sociales que serían estratégicos en la producción del cambio demográfico, en la medida que, combinados en configuraciones dadas podrían afectar de manera especial el comportamiento reproductivo de aquellos sectores sociales que, por su elevada fecundidad, aparecen como claves en la producción del cambio demográfico.

En la determinación de dichas configuraciones de factores económico-sociales tienen gran importancia las estrategias y planes de desarrollo que se formulen e implementen, en la medida que no sólo con el producto de ellas en un momento dado sino que, también, introducen cambios



en la estructura económico-social y, por ende, en los contextos de inserción de las unidades familiares. En este sentido, las estrategias de desarrollo y políticas resultantes pueden ser definidas, a la vez, como vehículo de lo que podría llamarse políticas demográficas implícitas. Un conocimiento del curso probable de la dinámica demográfica y de los problemas de población que ella pueda eventualmente conllevar supone, por lo tanto, un conocimiento más a fondo de los efectos económico-sociales y políticos diferentes que presentan distintas estrategias de desarrollo, a la vez que avances significativos en la capacidad de predicción o proyección de tales efectos, si no en términos de probabilidades estadísticas, a lo menos en términos de plausibilidad histórica adecuadamente fundamentada.

De esta manera, el estudio de las estrategias y políticas de desarrollo se plantea como un pre-requisito tanto para la definición de los problemas específicos de población que presentan formaciones sociales históricamente dadas como para la formulación de políticas de población destinadas a enfrentar tales problemas de manera coherente con dichas estrategias.

Las estrategias de desarrollo y las políticas públicas que de ellas derivan son consideradas en el Proyecto como un producto político, en la medida que son formuladas por un gobierno dado que impulsa un determinado proyecto político, actuando dentro de un sistema político inmerso en el juego de fuerzas de una estructura de poder dada. En otras palabras, las estrategias de desarrollo pertenecen al área de la dinámica de las decisiones políticas y de la lucha por el poder encaminada a la toma del control de los instrumentos y recursos de poder necesarios para



impulsar la preservación de un sistema social dado o la construcción de un modelo de sociedad ideológicamente configurado y definido. De manera que puede postularse que, a partir de las características económico-sociales estructurales concretas de una formación social dada, diferentes contextos políticos dan por resultado la elección de alternativas de estrategias de desarrollo distintas y afectan diferencialmente los procesos de selección, formulación, implementación y ejecución de las políticas económicas y sociales específicas, dando por resultado constelaciones de factores de tal naturaleza que puedan afectar también de manera diferencial la dinámica demográfica.

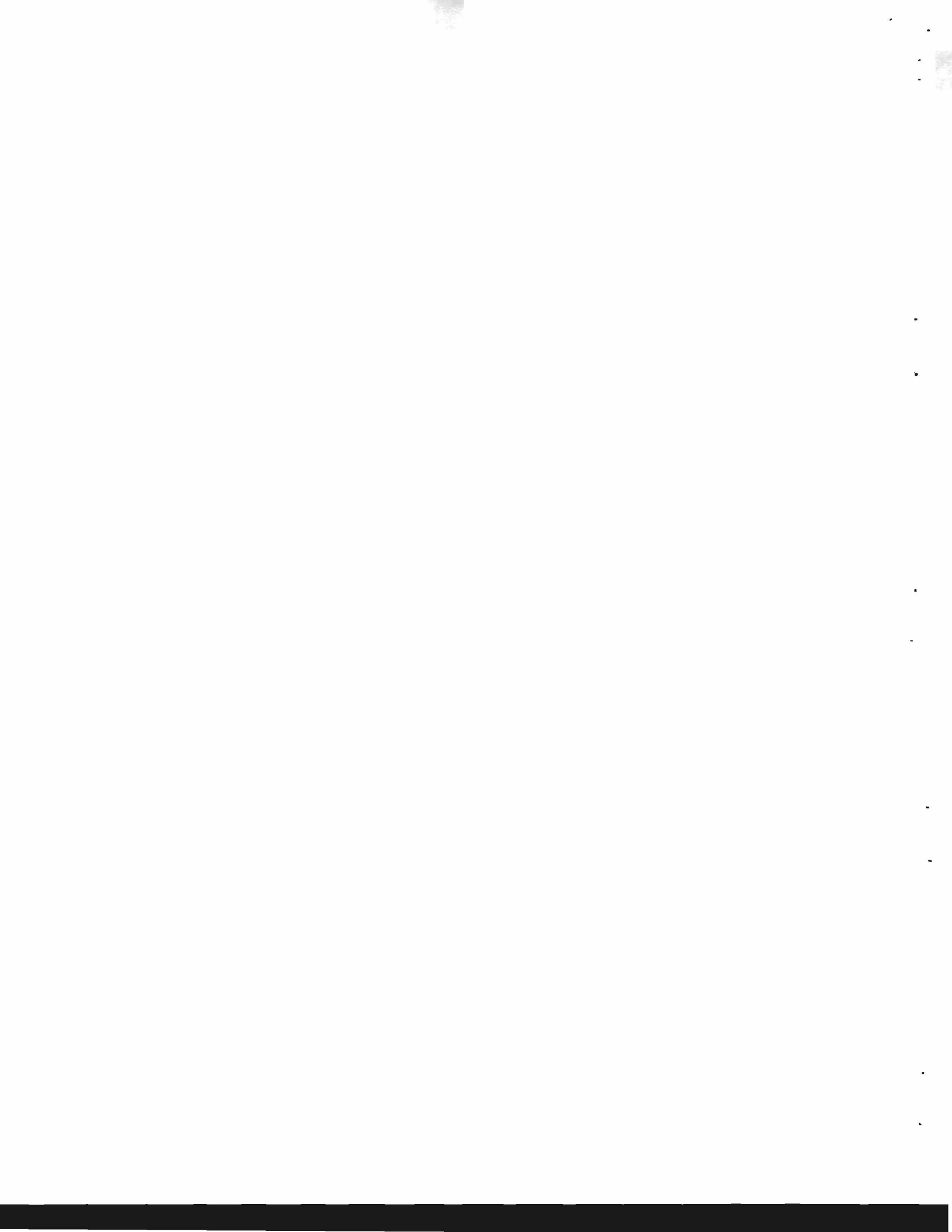
En síntesis, el Proyecto "Estrategias de Desarrollo y Políticas de Población en América Latina" es un estudio comparativo de procesos, en que interesa detectar e identificar las características y efectos de ciertos fenómenos - estrategias y políticas de desarrollo ( A' y A'' ) (#) - como producidos por ciertas configuraciones de factores- sistema político y distribución del poder (A)- y que, a su vez, son parte o producto de otras configuraciones-estructura económico-social (B) que llevan, finalmente, a un determinado resultado demográfico-estructura y dinámica demográfica específica a la formación social estudiada ( C). Se postula, así, que en la medida que las variables de población cuyo comportamiento se pretende modificar mediante una política de población están determinadas por cadenas dialécticas de configuraciones de factores económicos, sociales y políticos, el cambio demográfico no se producirá en una sociedad en la medida que no se modifiquen aquellos factores de carácter estructural

(#) Ver Esquema de la Investigación.



de los que, en último término, dicho cambio depende. Se plantea así como hipótesis general que el curso que siga la fecundidad en los distintos sectores sociales - y, en consecuencia, en la sociedad en su conjunto como un agregado - dependerá de manera determinante de la modalidad que asuma el proceso de desarrollo en términos de mantención, acentuación o atenuación de la heterogeneidad estructural prevalecte, dependiendo la modalidad que asuma este proceso del papel que juegue el Estado en su conducción mediante la formulación y aplicación de políticas públicas a partir de opciones dadas en términos de estrategias de desarrollo.

Es en este marco de referencia general del estudio indicado donde se encuadran las reflexiones que a continuación se desarrollan, aunque ello no implica en modo alguno que sean compartidas por el equipo de investigadores que tiene a su cargo la realización del mismo. Tampoco implica que su curso siga necesariamente la línea de razonamiento predominante en aquél.





NOTAS PARA EL ANALISIS DE LOS CONDICIONANTES POLITICOS DE LAS  
ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y POLITICAS PUBLICAS.

Las notas que presento en las páginas que siguen son producto de reflexiones en curso que, más que ideas ya maduradas e internamente coherentes, representan una búsqueda y un primer intento de detectar las implicancias teóricas para el análisis que tienen algunas de las proposiciones generales en que se basa el Proyecto Estrategias, sintetizadas anteriormente. Las dudas que ellas reflejen o planteen pueden contribuir, en el mejor de los casos, a señalar algunas de las tareas de elaboración teórica que deberán cubrirse adecuadamente para analizar algunos de los elementos centrales del fenómeno bajo estudio, y, en el peor de los casos, a dejar en claro las confusiones y vacíos presentes del autor.

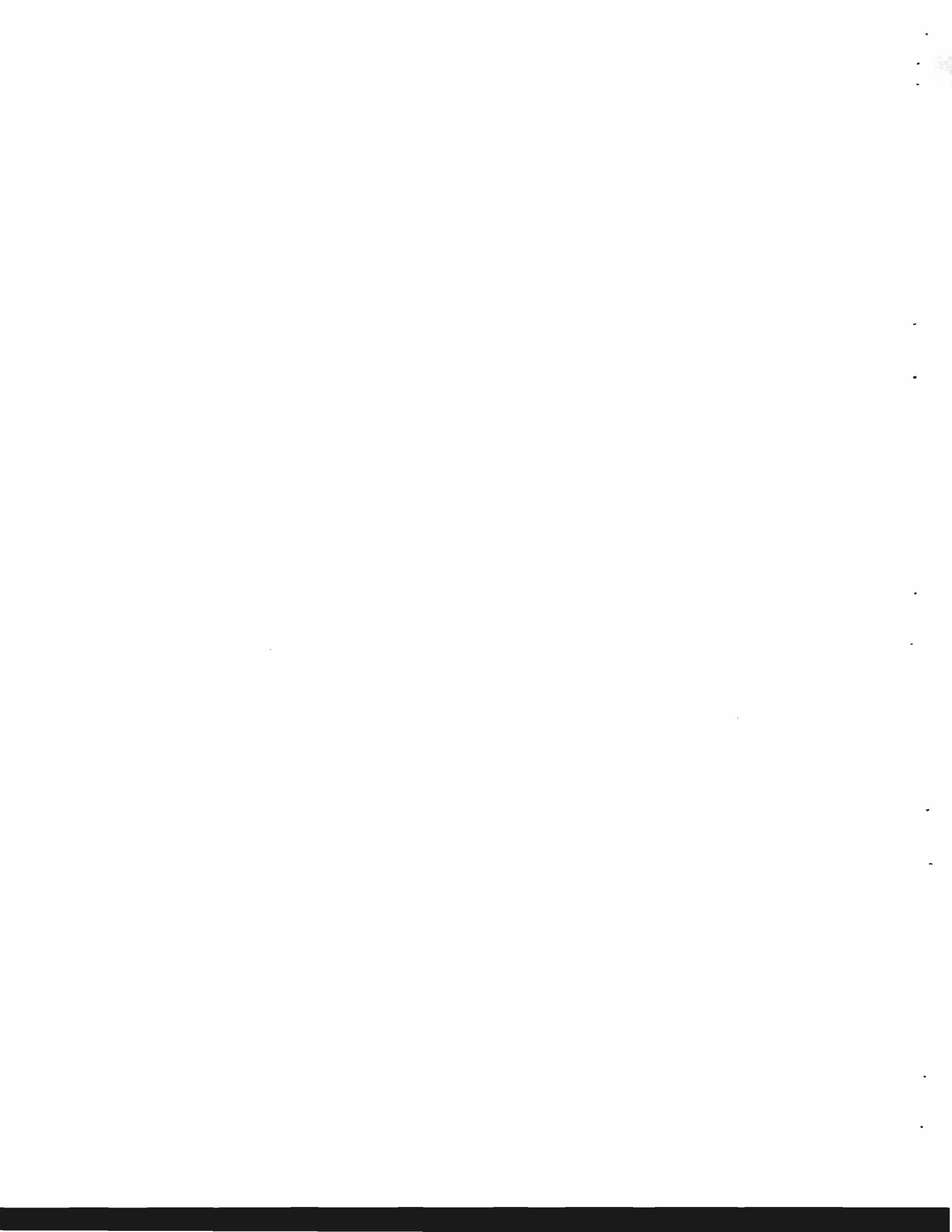
En los últimos tiempos, entre los científicos sociales interesados en el estudio de la población, ha devenido casi un lugar común y, en cierta forma, un acto de profesión de fe el afirmar y reconocer que los fenómenos demográficos y su dinámica se relacionan inseparablemente con el contexto estructural económico-social en que se desarrollan, estableciendo que tal relación está plagada de mediatizaciones complejas y, muchas veces, sutiles, que la investigación social debe intentar detectar y analizar. Se ha visto, así, crecientemente desplazada aquella estrategia de análisis que partía de variables económicas o sociales aisladas e intentaba correlacionarlas con los componentes motivacionales específicos del comportamiento demográfico de individuos o unidades sociales limitadas, para dar paso a una estrategia de análisis contextual, que busca identificar los determinantes económico-sociales estructurales que contribuyen a conformar contextos diferenciales que condicionan, en un sentido dado, la conducta demográfica de los diversos sectores sociales diferenciados



según su posición en la estructura económico-social. Esto ha implicado, como es obvio, desplazamientos a nivel de enfoques teóricos acerca de estas relaciones y de sus mediatizaciones, así como a nivel de las metodologías de investigación empleadas.

El Proyecto Estrategias se sitúa en la corriente analítica estructural-contextual, planteándose, como tema central, el estudio de las estrategias de desarrollo y de las políticas públicas que las implementan sectorialmente en cuanto elementos que mediatizan de manera determinante la relación entre los factores económico-sociales estructurales y el comportamiento reproductivo de unidades familiares estructuralmente diferenciadas. Tal mediatización sería determinante en la medida que, según sean los énfasis que marquen y las áreas específicas que afecten, las estrategias y políticas contribuirían a conformar o a modificar diferencialmente los contextos de inserción de las unidades familiares en la estructura económico-social y, por ende, las configuraciones de factores económico-sociales específicos que determinan el comportamiento reproductivo de la familia. Las estrategias y políticas mismas son concebidas como producto de las decisiones de un Gobierno con un proyecto político dado, actuando dentro de un sistema político dado.

Si esto es así, significaría, entonces, que los factores que influirían en la variabilidad y diferenciación entre las estrategias de desarrollo y políticas públicas, impulsadas por el mismo o distintos Gobiernos, estarían en el contexto político dentro del cual se generan. En tal caso, es de la mayor importancia avanzar algunas proposiciones analíticas tendientes a identificar dichos factores, que actuarían como condicionantes políticos tanto de las estrategias como de las políticas públicas que se definen e implementen.

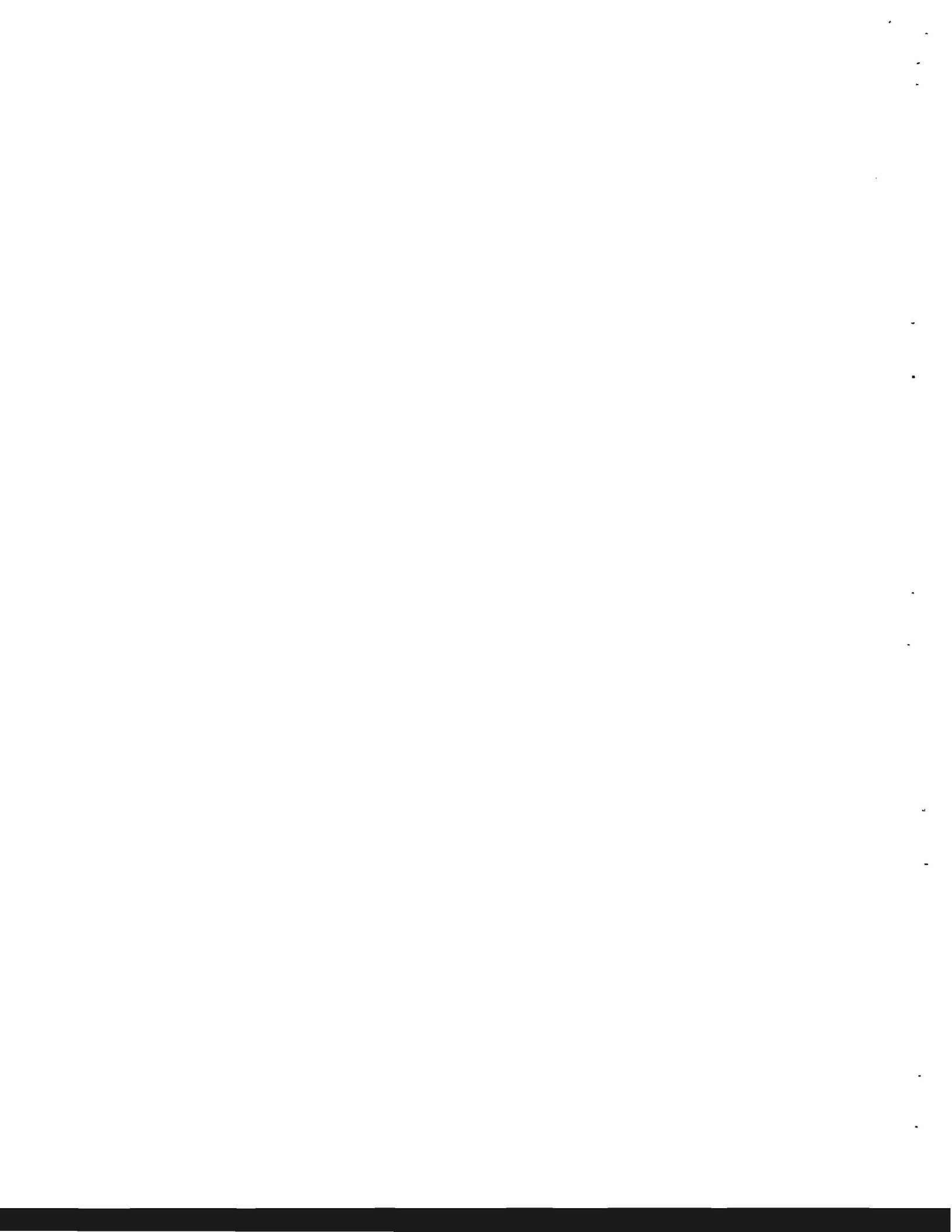


1. Estrategias de Desarrollo y el Marco Institucional de su Formulación.

Creo que una de las vías de análisis de los condicionantes políticos de las diferentes estrategias de desarrollo que puedan formularse en una sociedad en un momento dado se abre al explorar el significado sustantivo del marco institucional al cual habitualmente se atribuye su formulación.

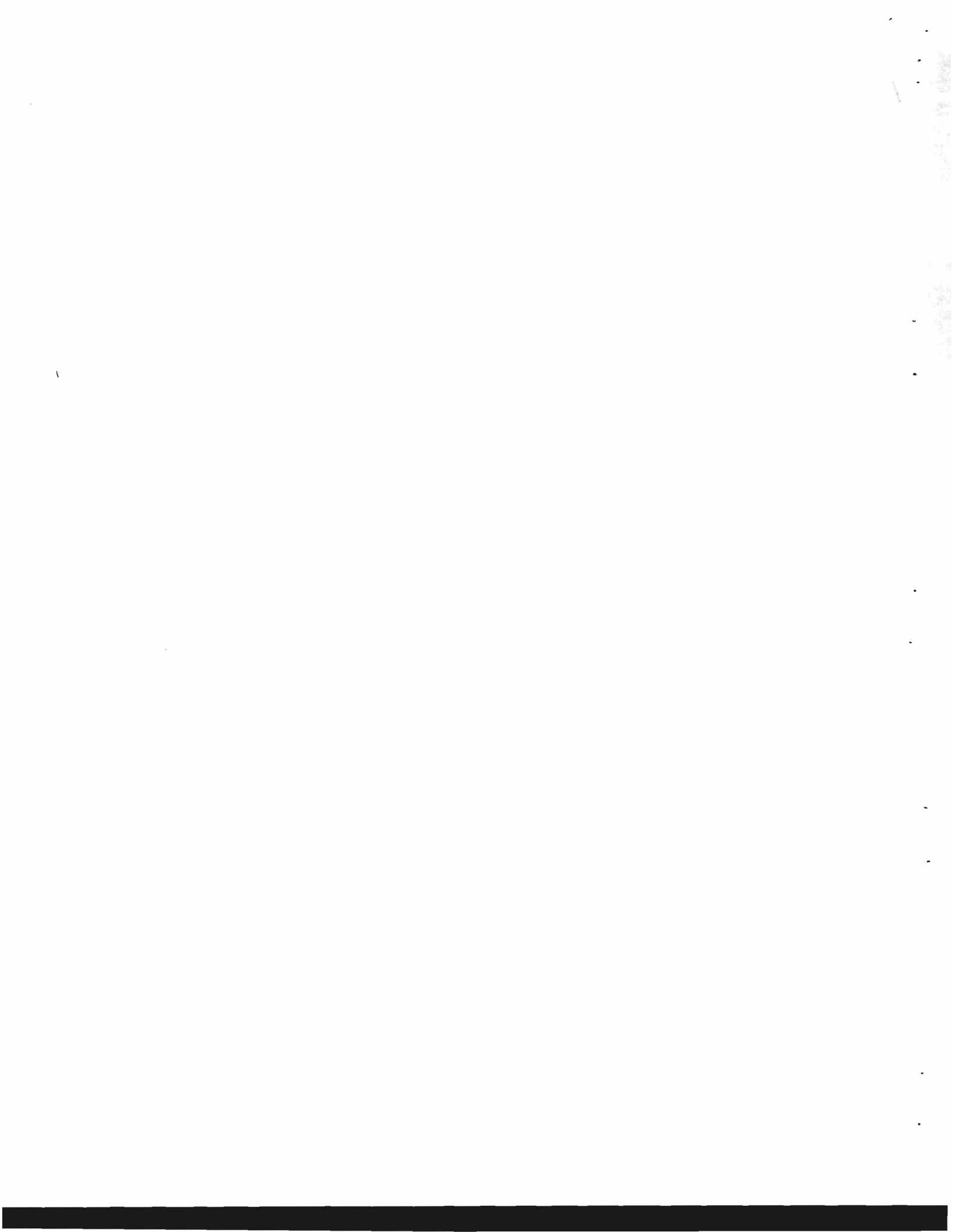
Las proposiciones generales del Proyecto Estrategias se refieren a ello cuando señalan que "las estrategias de desarrollo son un producto político en la medida que son formuladas por un Gobierno." Suponiendo que tal afirmación sea correcta - punto que someteré a discusión más adelante - creo conveniente explorar las implicaciones teóricas de tal afirmación para el problema que nos ocupa, a partir de un somero análisis del ente político que formularía las estrategias y políticas públicas.

Generalmente, en afirmaciones de este tipo se encuentra implícita una concepción formal del ente Gobierno que centra la atención en las características que le da la posición que ocupa dentro de la estructura formal o marco institucional del poder organizado de la sociedad bajo estudio. Creo, sin embargo, que es preciso tener en cuenta que "el Gobierno" no es un ente vacío, una organización formal que se "llena" periódicamente, en su parte Ejecutiva al menos, por representantes políticos de los diferentes sectores sociales que compiten por su conquista ( así como por la de otros instrumentos de poder) y la obtienen según sea la fuerza electoral que tengan ( suponiendo que se trate de una democracia representativa). El Gobierno, por el contrario, más que una realidad formal es una categoría que ocupa una posición en la estructuración socio-política del poder en una formación social dada, es decir, el Gobierno es parte del Estado y, como tal, comparte su naturaleza.



Aunque habitualmente se use de tal manera, Estado no es sinónimo de Gobierno, por supuesto. Como se sabe, el Estado es la expresión de la distribución del poder entre clases sociales prevaleciente en una formación social dada y sus partes constitutivas reflejan la naturaleza de tal distribución. Sin entrar en mayores detalles, es preciso tener en cuenta que, además del Gobierno, que tiene a su cargo la administración y dirección general del sistema estatal, éste está compuesto por la estructura generadora de la legalidad de clases o legislativo; por la estructura jurídico-legal, que organiza formalmente la distribución del poder y que legitima y establece las necesarias protecciones a los intereses de la clase dominante o hegemónica; y por el aparato militar y coercitivo, que tiene el monopolio de la violencia organizada y que asegura no sólo la integridad territorial del Estado sino que, también, la imposición de la legalidad de la clase dominante al conjunto de la sociedad.

El Gobierno, como parte de un Estado de clases, es parte de una estructura jurídico-legal de clase que limita sus funciones y atribuciones, al mismo tiempo que establece las "reglas del juego" dentro de las cuales debe desenvolverse la acción de quienes ejerzan el poder formal que otorga su control. Dicha expresión, a nivel del Gobierno, de la legitimación normativa del poder de la clase dominante o hegemónica, demarca, así, el rango de opciones políticas que quedan abiertas a quienes logren su eventual control. De tal manera y a modo de ejemplo, sería políticamente poco viable plantear, como Gobierno, una estrategia de desarrollo que consulte como elemento central la socialización de los medios de producción, dentro de un Estado cuya estructura jurídico-legal se basa en la protección de la propiedad privada de dichos medios y en la incentivación del interés e iniciativa privadas como elemento dinamizador de la economía. A menos, por supuesto,





que se plantee y consulte, conjuntamente, una estrategia política de transformación estructural del Estado tendiente a cambiar radicalmente su naturaleza misma, en cuyo caso lo más probable es que la estrategia de desarrollo esté subordinada a la estrategia de conquista del poder del Estado, como expresión de la dominación de una clase sobre el conjunto de la sociedad, y de las bases del mismo. De modo que el Gobierno comparte la naturaleza de clases del Estado del que forma parte, incluso en el caso de que eventualmente llegue a ser controlado por los agentes políticos de una fracción de clase o clase social que tenga una ideología que apunte a la transformación radical y revolucionaria del Estado y de la sociedad y mientras tal transformación no tenga lugar.

En suma, creo que podría plantearse que uno de los condicionantes políticos de las estrategias de desarrollo que se opten e implementen estaría dado, en general, por la naturaleza misma del Estado y, en particular, por su estructura jurídico-legal, en la medida que determinan la naturaleza del Gobierno como instrumento de poder y delimitan, en consecuencia, tanto el rango de opciones políticas de modificación del entorno económico-social como la viabilidad política de aquellas opciones que se elijan.

## 2. Estrategias de Desarrollo y el Marco Político de su Formulación.

Intimamente relacionada con la concepción formal de lo que es el Gobierno, está aquélla que en cierta forma lo reifica, atribuyéndole características propias de un actor político per se, como el hecho de poseer un proyecto político según el cual conduce a la sociedad que administra, o de voluntad política para emprender o no determinadas acciones, etc. Lejos de eso, el Gobierno, como ente político, sólo adquiere realidad en la medida que, por un lado, es parte del sistema estatal y comparte su naturaleza y, por otro, vehicula



los intereses de quienes tienen el control del poder formal que le otorga su posición dentro de la estructuración social del poder que el Estado expresa. Por lo tanto, el Gobierno no tiene otro proyecto político que no sea el de los agentes políticos, v.gr., Partidos- que tienen su control y no tiene otra voluntad política que la dictada por los requerimientos tácticos de mantención continuada en el poder por parte de quienes han accedido a su control. Desde esta perspectiva, entonces, el Gobierno adquiere significación política a través de sus vinculaciones con el sistema político y los principales agentes políticos de las fracciones de clase y de las clases sociales en competencia o conflicto.

Lo anterior tiene indudables implicancias para las estrategias de desarrollo que se definan e implementen. Generalmente, cuando se habla de estrategias de desarrollo se piensa en un conjunto de objetivos a largo plazo que un determinado Gobierno " se traza" principalmente respecto a cómo desarrollar la economía del país y cómo mejorar la calidad de vida de los habitantes del mismo, para alcanzar un cierto tipo de sociedad que, en la mayoría de los casos se visualiza como acercándose lo más posible a las características de las sociedades económicamente más avanzadas. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que, dado que no es "el Gobierno" el que diseña originalmente dichas estrategias sino los agentes políticos de los sectores sociales o clases que lo controlan, las estrategias formalizadas a nivel de Gobierno no reflejan sino la "traducción político-operacional", por así decir, de las características y contenidos principales del proyecto político y modelo de sociedad que la fracción de clase o clase social que tiene el control de dicho instrumento procura imponer el conjunto de la sociedad mediante diversos recursos legitimantes a su disposición.



Entre estos, no cabe duda que la concepción valórico-ideológica del Gobierno como el árbitro equilibrante de las presiones de los diversos sectores sociales y el portavoz de los más altos objetivos de la nación como un todo, ocupa un lugar de importancia, en la medida que permite dar dimensión societal a planteamientos políticos que, de otra manera, serían considerados sólo como la expresión partidista de los intereses de un limitado sector social. Así, los recursos de todo tipo que el Estado posee, así como el conjunto de la sociedad, pueden ser movilizadas en función de los objetivos así legitimados por la fracción de clase o clase social que tiene el control del Gobierno.

Naturalmente, esto tiene, por ponerlo de alguna manera, un cierto precio para éstas últimas. Por supuesto, no basta que el proyecto político y a la estrategia de mantención del sistema existente o de modificación de algunos de sus elementos se les estampe un sello gubernamental para que adquieran la legitimidad necesaria para su imposición al resto de la Sociedad. Dado que todo esto ocurre al interior y como parte de los procesos políticos que caracterizan el funcionamiento de un sistema político, de un sistema de dominación en que la lucha por la mantención o conquista del poder, según el caso, es permanente, a menos que la clase dominante tenga el control total y no sólo hegemónico del poder en la sociedad, lo que sucede es que ella debe entrar en algún tipo de negociaciones políticas tendientes tanto a disminuir la presión social del resto de los componentes de la estructura social como a dar la necesaria amplitud social a sus objetivos de clase a fin de conseguir la legitimidad necesaria para su imposición al todo social. De manera que las estrategias de desarrollo y políticas públicas que las traducen, si bien podrían ser formalmente postuladas como productos que se ori-



ginan en un Gobierno dado con una estructura formal de toma de decisiones, la verdad es que son más bien el producto "final" de una serie de opciones políticas que se han ido imponiendo, en su forma original o modificadas, en el curso de un largo proceso matizado y definido en sus características por la competencia o conflicto entre diferentes fracciones de clase y entre clases sociales.

Todo esto lleva a considerar la naturaleza del sistema político, y del sistema de dominación que encarna, como un factor de importancia en la determinación del tipo de estrategias de desarrollo y de políticas públicas que se opten e implementen en un momento dado en una sociedad determinada. Al respecto, es necesario formular hipótesis alternativas para diferentes tipos de sistemas políticos. Para ello no basta de ningún modo la ya rutinaria distinción entre sistemas democrático-representativos y autoritarios. Fuera de parecerme inadecuada por razones que no es del caso discutir aquí, creo que no permite capturar la riqueza de matices en el funcionamiento de los sistemas en sí mismos que serían particularmente relevantes como condicionantes del tipo de estrategias que se definen en su interior. Así, por ejemplo, en un sistema "autoritario", donde existiría prácticamente el monopolio del Poder por un Partido o una clase social, no necesariamente encontraremos una correspondencia de 1:1 entre proyecto político del Partido y estrategia de desarrollo. Por una parte, no hay entre ambos conceptos una correspondencia de tal envergadura, por cuanto el primero parece tener una amplitud mayor que el de estrategias, desde el momento que uno de sus elementos definitorios es el modelo de sociedad o "utopía" que se persigue construir. Por otra, si bien puede haber acuerdo entre distintas facciones del Partido respecto a objetivos últimos y al modelo de sociedad que se persigue, puede no haberlo necesariamente- y lo más probable es que no





lo haya- respecto a los caminos alternativos que pueden llevar a los mismos. Y es precisamente en torno a tal variabilidad donde se podrían encontrar las fuentes de diferenciación entre estrategias de desarrollo que podrían tener consecuencias demográficas indirectas también diferenciales.

Por lo tanto, más que avanzar hipótesis respecto a relaciones específicas entre tipos de sistemas políticos y propensión a definir determinadas alternativas de estrategias de desarrollo y, dentro de ellas, a privilegiar determinados aspectos, áreas, o sectores de políticas- lados que no estoy aún en condiciones de enfrentar- sólo deseo dejar señalada la necesidad de avanzar en este terreno para los fines del Proyecto en cuestión.

De modo que si en el punto anterior deseaba resaltar la importancia como factor enmarcador y limitante de las alternativas posibles de estrategias de desarrollo que permite la naturaleza misma del Gobierno como parte del Estado, por estar inmerso y delimitado en sus opciones políticas por la estructura jurídico-legal de éste, en el punto presente deseo destacar el conjunto de nuevos factores limitantes y demarcatorios de dichas opciones derivados de la naturaleza y características del funcionamiento del sistema político mismo. Ambos niveles se relacionan íntimamente, pero tienen, creo, rasgos y características que le son suficientemente propios como para analizarlos separadamente en términos de su impacto sobre los tipos de estrategias de desarrollo y políticas públicas adoptadas e implementadas.

En el análisis de los sistemas políticos es particularmente importante detectar, por supuesto, la distribución



del poder entre las diferentes fracciones de clase y clases sociales de la formación social estudiada, así como los principales agentes políticos que vehiculan sus intereses y demandas, entre los que ocupan un rol central los partidos políticos, los grupos de presión y los altos cuadros burocráticos de la Administración pública. El rol de estos últimos lo indicaré más adelante.

### 3. Estrategias de Desarrollo y el Sistema Internacional de Distribución del Poder.

Hasta aquí he considerado la formación social bajo estudio en sí misma, sin referirme al contexto internacional de distribución del poder en el cual se inserta. Esto no significa que le conceda una importancia secundaria entre los factores condicionantes de los tipos de estrategias de desarrollo que se impulsen. Por el contrario, creo que en formaciones sociales como las de América Latina, caracterizadas en su gran mayoría por un modo de producción capitalista dependiente, el centro hegemónico mundial del cual dependen es un factor de la mayor importancia al respecto. Por un lado, éste establece estructuralmente la modalidad general del desarrollo que siguen estas sociedades, el incluirlas como un elemento constitutivo del estadio y fase de desarrollo de su modo de producción, propios del nivel alcanzado por el proceso de acumulación y reproducción del capital dentro de éste. Por otro, establece poderosas limitantes políticas- que van desde la "disuasión negociada" hasta la intervención política encubierta o directa- que coartan casi desde su inicio cualquier estrategia de desarrollo que considere dentro de sus elementos principales el corte de los vínculos de dependencia del centro hegemónico o, por lo menos, disminuye considerablemente su viabilidad política, afectando incluso los patrones de coalición al interior del sistema político nacional.

El centro hegemónico de dependencia de las sociedades



capitalistas de América Latina no actúa sólo, sin embargo, como factor coartante o limitante. También puede actuar de manera positiva, al imponer determinadas estrategias de desarrollo o determinadas políticas económico-sociales específicas a las sociedades de la región, según las particulares necesidades de desarrollo de su propia economía o según sus necesidades políticas de mantener el equilibrio desequilibrado de poder existente al interior de las sociedades dependientes. Creo que ejemplos de ambas posibilidades pueden encontrarse en el área de las políticas de préstamos de las agencias financieras dependientes del centro hegemónico y en el área de los "programas de ayuda exterior" que éste dirige hacia los países en los cuales tiene intereses. Creo que vale la pena recordar la fundamentación predominantemente política que tuvieron, por ejemplo, Programas como el de la Alianza para el Progreso, que obligó a muchos países de la región a incorporar políticas de reforma agraria y de reforma tributaria dentro de sus planes de desarrollo, como requisito para optar a los préstamos otorgados por dicho Programa. La eficacia y profundidad de dichas reformas fue, por supuesto, bastante discutible, pero lo cierto es que obligó a la clase dominante de los países de la región a plantearse problemas de estrategia de desarrollo que habían evitado hasta entonces.



4.- Algunas Disgresiones en torno a las Connotaciones Ideológicas del Concepto de Desarrollo y sus Implicancias para las Estrategias del Desarrollo.

Diversos autores se han referido extensa mente a las connotaciones ideológicas del concepto de "desarrollo" 1) Deseo sólo referirme muy brevemente y sin abundar en fundamentaciones respecto a una de ellas, que me parece relevante, por cuanto establece un marco de referencia de limitantes a las opciones políticas de desarrollo que no está claramente incluidos en los anteriormente mencionados.

Desde luego, creo que es claro que las estrategias de desarrollo no son decisiones racionales acerca del mejor curso que debe seguir el manejo de los procesos económicos y sociales, elegida de un amplio rango de alternativas que no tengan otra limitante que cuestiones de factibilidad técnica. Por el contrario, las alternativas mismas están pre-establecidas según sea el marco de referencia ideológico del que se parta, lo que depende de la particular posición en la estructura de poder de quien tome la decisión. Así para la clase dominante hay alternativas excluidas por definición, como sería aquella basada en la socialización de la propiedad privada que tiene sobre los medios de producción.

Esto, por supuesto, nunca se da de manera tan burda a nivel de procesos sociales concretos. Por el contrario, uno de los requisitos para la mantención de su poder de minoría hegemónica sobre el conjunto de la Sociedad, supone el juego

1) M. Wolfe, Approaches to Development: Who in approaching what?, ECLA/DS/DRAFT/105/Rev. 1., April 1974, Robert Nisbet, Social Change and History, (London Oxford University Press, 1969)





de una serie de mecanismos de dominación ideológica a través de la manifestación de valores de clase que son proyectados como valores sociales. Uno de estos valores es el de "desarrollo".

La clase dominante en una formación social capitalista dependiente concibe sólo una forma de desarrollo: aquella que conduzca lo más rápido posible a los niveles y estilos de vida de las sociedades "avanzadas", "modernas", etc., con el mínimo de sacrificio para su posición. En este sentido, las estrategias de desarrollo vienen a ser una expresión del "valor-desarrollo".

Pero, la hegemonía de dicha clase se ve frecuentemente e incesantemente desafiada a través de las crecientes presiones de la masa de los desposeídos, que lucha no sólo por mejorar niveles de vida sino que, como parte de ello, por una distribución más igualitaria de los beneficios y riquezas socialmente generadas y privadamente apropiadas por la minoría hegemónica. Frente a ello, el desarrollo y las estrategias conducentes al mismo, dentro de los marcos estrechos que le fija dicha clase, se plantea como requisito para una elevación del nivel de vida de los desposeídos, rechazándose por "insensata", "irracional" o "distribuidora de la pobreza", cualquiera otra alternativa que no ponga tanto el énfasis en el desarrollo como en la redistribución. El valor-desarrollo viene, así, un instrumento más de dominación, fijándole marcos rígidos a las alternativas posibles de desarrollo y, por ende, a las estrategias encaminadas a su logro. Permite, así, una continuación ad infinitum de las relaciones de dominación existentes al interior de la estructura social y por lo tanto, de una cierta modalidad de desarrollo. De hecho más desarrollo en una formación social capitalista supone una acentuación de las relaciones de dominación e-



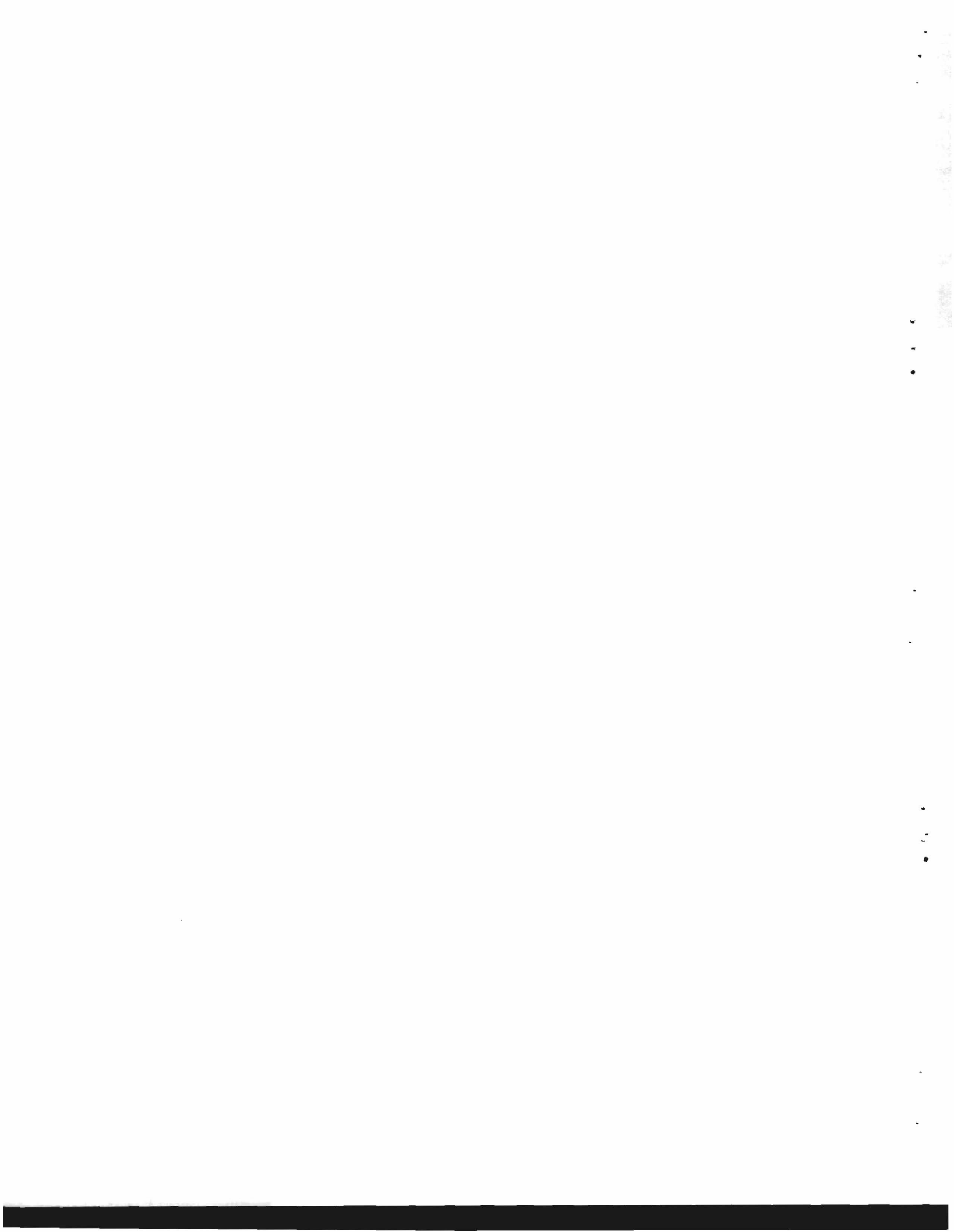
xistentes, aún cuando en términos absolutos pueden observarse mejoramientos aparentes.

5.- Estrategias de Desarrollo y Políticas Públicas.

A lo largo de estas notas me he referido casi exclusivamente y muy en general a los factores políticos estructurales que incidirían en la opción por diferentes alternativas de desarrollo. No he tocado para nada el punto tan importante, en un segundo nivel de análisis, de los factores mas específicos, provenientes de los contextos estructurales indicados, que afectan la elección o énfasis en distintos componentes específicos de las estrategias de desarrollo (en términos de áreas o sectores preferidos) y de las distintas combinaciones en que pueden presentarse. Tampoco me he referido a un tercer nivel de análisis que creo que está afectado por la influencia de diferentes factores provenientes de los mismos contextos estructurales, pero que operan en grados e intensidad diferentes de acuerdo a las coyunturas históricas. Se trata al nivel de las otras políticas públicas.

Si bien es cierto que puede postularse legítimamente que ellas tienen una cierta correspondencia con la estrategias de desarrollo elegidas y definidas, no es menos cierto que ellas no son una derivación lógica y necesaria de éstas. Es en torno a las políticas públicas específicas donde dimensiones como las del sistema político y su funcionamiento, así como el rol de los cuadros burocráticos de la administración pública, adquiere particular relevancia. Tanto, en realidad, que puede involucrar desviaciones radicales respecto a la estrategia a la cual se supone que corresponderían.

No deseando extenderme mas por ahora, valga lo anterior como nota precautoria en cuanto a la conciencia que tengo de los diferentes niveles de analisis que es preciso tener en cuenta para avanzar en la detección de los factores políticos

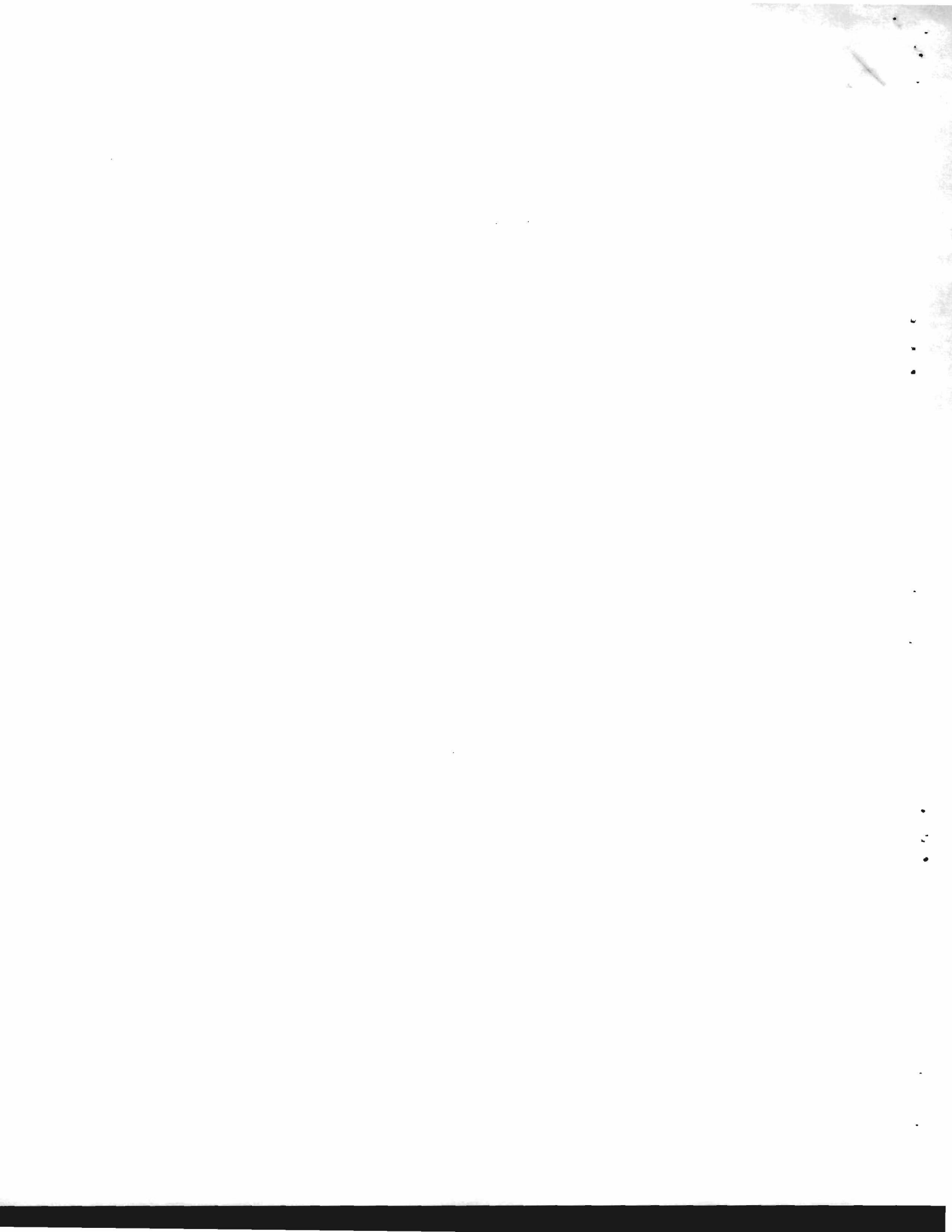


condicionantes de las estrategias de desarrollo y políticas públicas.

#### 6. A modo de Síntesis y Conclusiones.

A modo de síntesis, creo que podría decirse que las estrategias de desarrollo y las opciones que ellas involucren son parte del proceso político en la medida que, por una parte, son el reflejo, a nivel de gobierno, de las características y contenidos triunfales del proyecto político del o los Partidos en el Gobierno y por tal vía, de las fracciones de clase o clases sociales que tienen el control hegemónico del Estado en cuanto recurso de poder; y por otra, reflejan opciones políticamente definidas de acuerdo a la visión, o enfoque que dicha fracción de clase o clase social tiene de las bases del funcionamiento de la economía y de la sociedad, dentro del marco de los condicionantes políticos que le fija o su accionar su posición en la estructura de poder nacional e internacional.

Es, por lo tanto, en esos diferentes contextos estructurales y en la dinámica de su fundamento donde es preciso detectar el conjunto de factores políticos que inciden en la conformación interna de las estrategias que se formulen así como en la alternativa estratégica misma que se elija.



COMENTARIOS AL TRABAJO DE GERMAN CORREA.

Jorge Balán.

Encontré algunas dificultades para escribir estos comentarios que necesitan ser explicitados al principio. En primer lugar, se trata de un trabajo que forma parte de un proyecto de investigación en marcha, realizado por un equipo de investigadores y sobre el cual seguramente hay ya otros documentos informativos que desconozco.

Resulta difícil, entonces, comentar sobre un aspecto parcial del proyecto sin saber más sobre éste. En realidad a veces el documento de Germán Correa se lee como si fuese un documento para discusión dentro del equipo de investigación.

En segundo lugar, como el mismo autor nos lo dice, se trata de una búsqueda, una exploración teórica que está en sus inicios y que por lo tanto reconoce incongruencias o indefiniciones propias de tal estadio en la investigación.

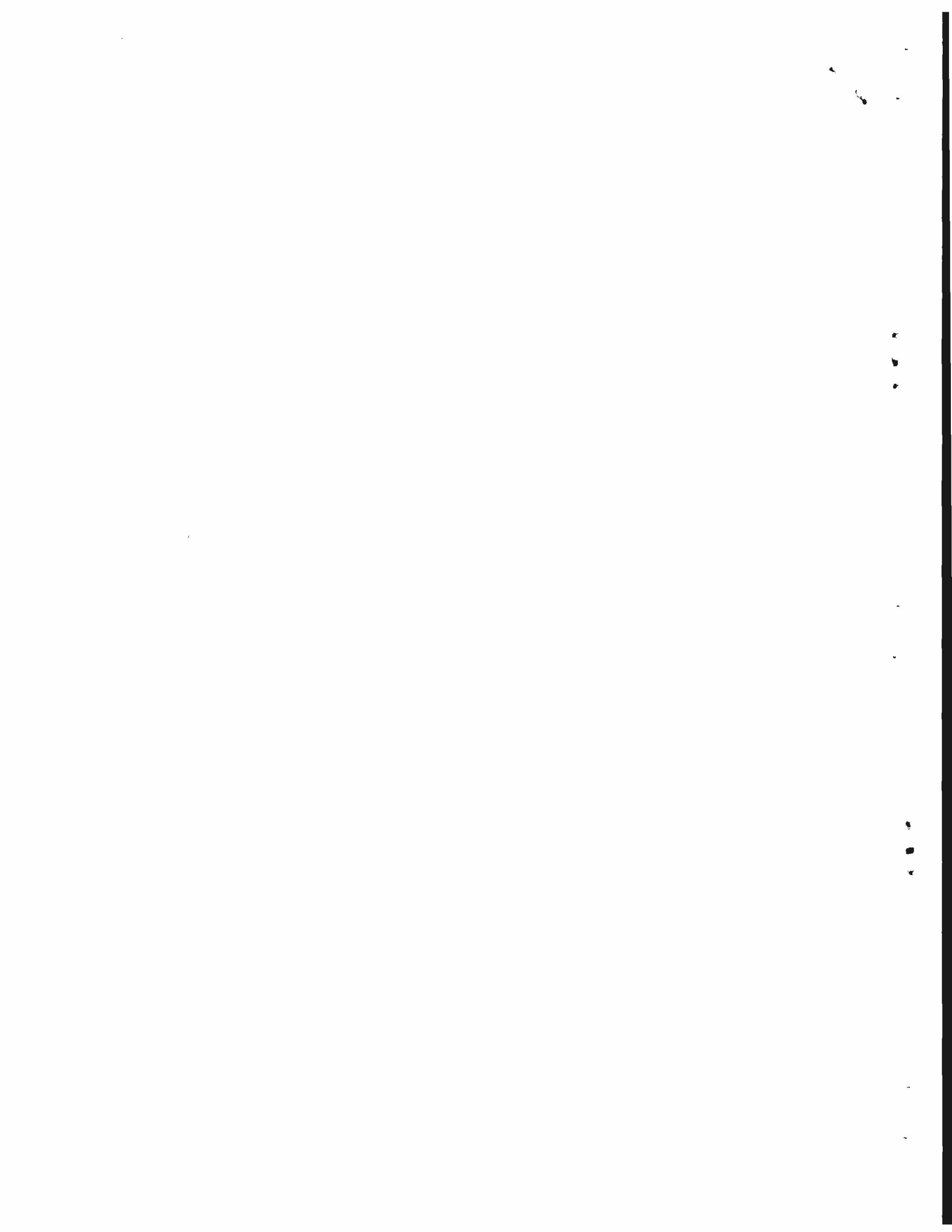
En tercer lugar, y quizás más importante que todo, Germán confronta algunos problemas que, aunque yo pienso que no encuentran una solución satisfactoria en el trabajo a mano, tampoco creo tener soluciones mucho mejores. Mi intención—dadas estas características del trabajo—es ofrecer comentarios que puedan ayudar a Germán y sus colegas en su proyecto, pero tengo serias dudas de poder servirles mucho en ese sentido.

En las primeras páginas del trabajo nos encontramos con una proposición que guía la investigación y en la cual encuentro serias dificultades. Ella aparece en la página 2 como supuesto y en la página 5 como hipótesis general. Sea una cosa o la otra, necesita ser aclarado y, si yo la entiendo bien, creo que está errada. Dice Germán en la página 2:

Se asume, además, que las notables diferencias que se observan en América Latina en la mortalidad y principalmente en la fecundidad entre diversos sectores sociales (por ejemplo, sectores del campesinado, pobres de la ciudad y clases medias urbanas) son la expresión a nivel demográfico de la marcada heterogeneidad estructural alcanzada por

72  
c 2

red. 00/55-05



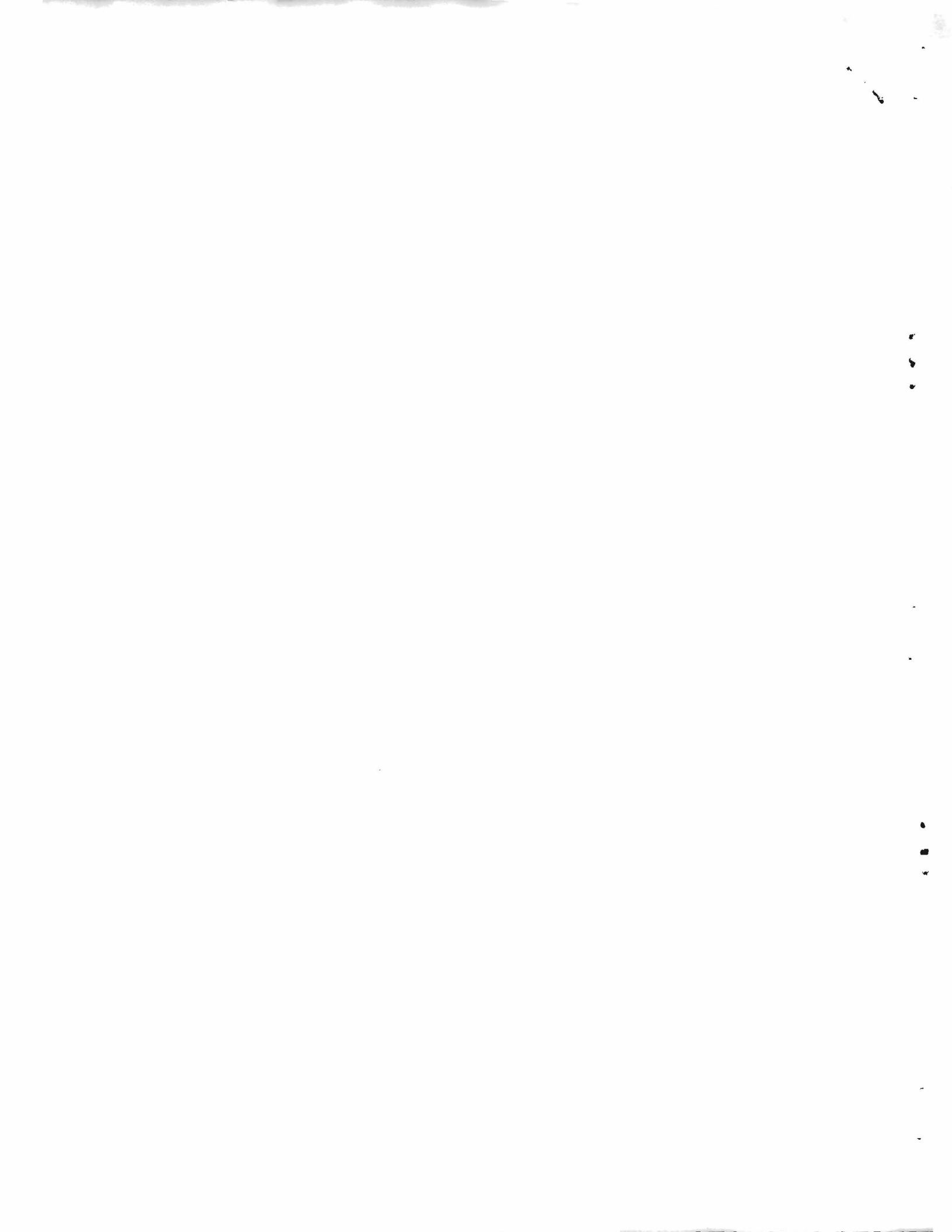


las sociedades de la región como resultado del proceso de desarrollo dependiente que históricamente las caracteriza .(Subrayado mío) y en la página 5:

Se plantea así, como hipótesis general que el curso que siga la fecundidad en los distintos sectores sociales- y, en consecuencia, en la sociedad en su conjunto como un agregado- dependerá de manera determinante de la modalidad que asume el proceso de desarrollo en términos de mantención, acentuación o atenuación de la heterogeneidad estructural prevaleciente, dependiendo la modalidad que asuma este proceso del papel que juegue el Estado en su conducción mediante la formulación y aplicación de políticas públicas a partir de opciones dadas en términos de estrategias de desarrollo. ( Subrayado mío )

Como muchos que no han tenido una socialización prolongada en la CEPAL, o no han vivido por algún tiempo en Santiago, no entiendo muy bien el concepto de "heterogeneidad estructural", y en este caso específico, cómo ella podría relacionarse con el comportamiento reproductivo de diversos sectores o clases. Pero además Germán no nos dice siquiera cuál sería la dirección de la relación (p.e.: a mayor heterogeneidad mayores diferencias); y además aparece dando un valor causal, en la primera cita, a la dependencia, y a la segunda, al Estado, que a primera vista parece incongruente con otras secciones del trabajo.

Pero con todo no debiera prestársele mucha atención a este supuesto o hipótesis ya que el mismo autor en el resto del trabajo no los retoma. De hecho, a partir de la página 6 el problema de población y políticas de población es abandonado. El título del trabajo, en vez de ser aquel que figura en la carátula, es realmente el que figura al comienzo de la página 6: "Notas para el análisis de los condicionantes políticos de las estrategias de desarrollo y políticas públicas."



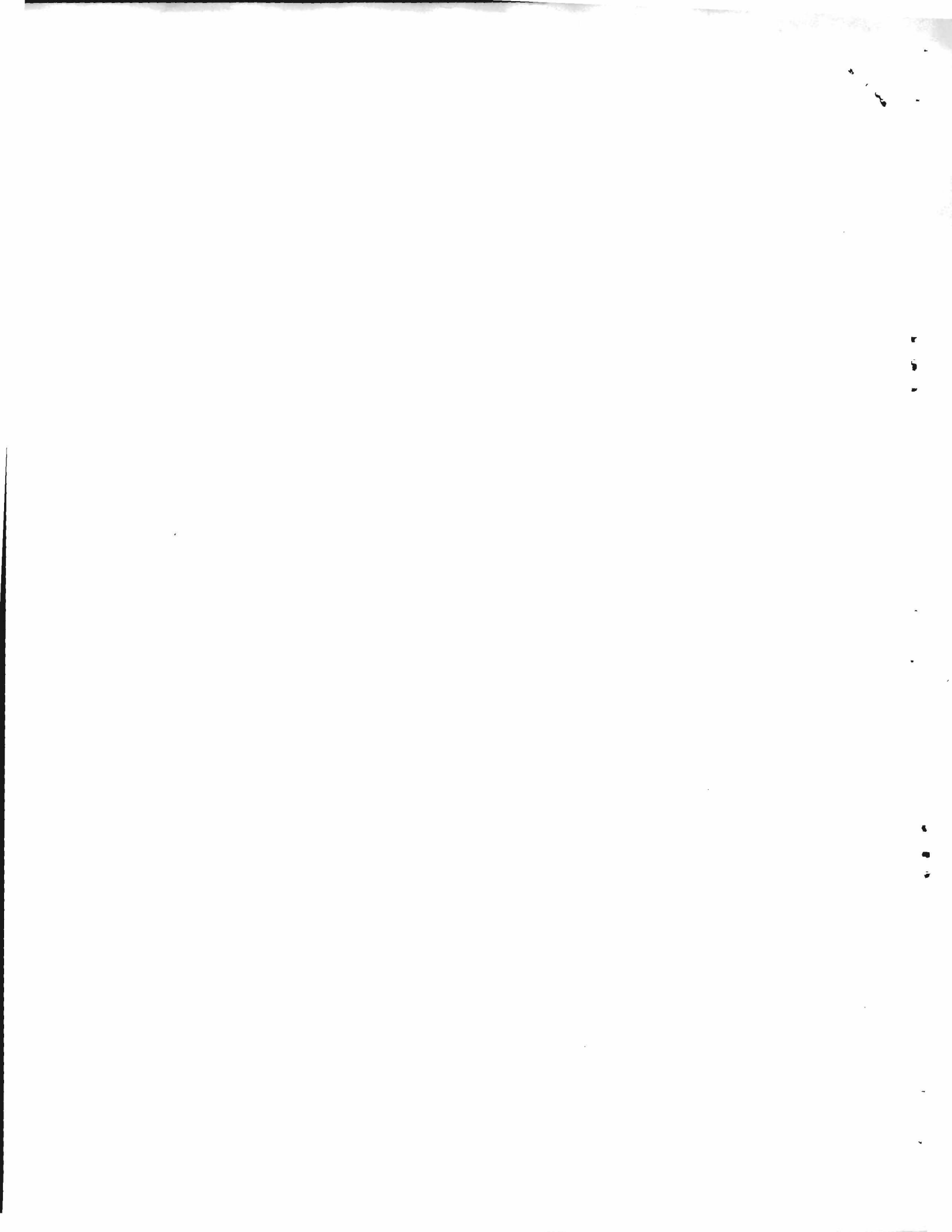
Mis dudas sobre la parte central del trabajo, referida al tema que este último título indica, son grandes. Voy a discutir dos temas inclusivos en los que se puede resumir lo que yo veo como inadecuado en el planteo.

Primero está el problema de la concepción del Estado y de las relaciones entre Estado y sociedad civil. Germán Correa parece oscilar entre concepciones distintas, una que pone énfasis en las características clasistas del Estado y otra en sus aspectos jurídico-legales. El énfasis en el rol del poder ejecutivo, por otra parte, y la falta de desglosamiento de los diferentes elementos que éste incluye -tales como la burocracia, los sectores técnicos y políticos-, dificultan a mi ver la comprensión de cómo de hecho se generan estrategias de desarrollo y políticas públicas en ciertas áreas -y esto es finalmente lo que Germán Correa quisiera explicar. Pienso que la discusión reciente en América Latina sobre las relaciones entre Estado y sociedad, particularmente la revisión sobre la estructura patrimonialista y las características burocráticas del aparato estatal así como el énfasis sobre su peso económico, son extremadamente útiles y podrían ser incorporados dentro de un esquema como el de Correa.

Quizás el aspecto mejor logrado de la presentación de Correa es aquel que se refiere a la relación (o falta de) entre estrategias globales y políticas concretas que a menudo reflejan situaciones coyunturales.

El segundo problema que veo en esta sección del trabajo -y que ya aparece en la primera parte- es la indefinición acerca de la naturaleza de las relaciones que apuntan. No basta, obviamente, decir que A se relaciona con B. Hay que indicar cómo se da esa relación, aunque sea en forma de hipótesis sin una formulación muy estricta. Todos estaremos de acuerdo en que hay una relación entre estructura de poder y Estado, pero quizás no acerca de cómo se da dicha relación.

Esta indefinición surge en mi opinión por la ausencia de explicitaciones de cómo varían los fenómenos que se analizan. En otras palabras, faltan tipologías: de sistemas políticos, de estados, de estrategias. Aunque tales tipos sean provisorios, a menudo delineados para aproximaciones



sucesivas a la realidad, sin ellos no hay proposiciones que tengan un mínimo de contenido empírico. Alcanzará para estas proposiciones, con decir que todo se relaciona con todo dentro del esquema presentado, y allí se acabará la discusión a la espera de una especificación de relaciones que sólo puede salir a partir de indicaciones sobre cómo de hecho varían los fenómenos estudiados. Germán, por ejemplo, rechaza la clasificación de sistemas políticos en autoritarios y democráticos, quizás con buenas razones; pero no nos ofrece nada en su lugar. Tampoco tenemos idea sobre qué forma adquieren las estrategias de las cuales nos habla.

En síntesis, creo que es imprescindible bajar a niveles más concretos para avanzar en la formulación de un marco teórico útil para comprender la realidad.



ter redistributivo. ¿Cual es su viabilidad política -y en consecuencia la viabilidad de una política de población que incluye ese tipo de acciones- en los diversos contextos políticos existentes en America Latina?

Todas estas preguntas pueden quizás resumirse en una sola cuestión crucial: la de la distancia que media entre las declaraciones de intención y la acción efectiva y entre ésta y el logro de las metas propuestas en el campo de población en los países de América Latina.

