


						0189900	
Fecha recibida 1/12/77							
Original NO SALE de la oficina							

✓ m
5083

LA VIABILIDAD ESTRUCTURAL DE LA PLANIFICACION
DEL DESARROLLO Y SU IMPACTO SOBRE LAS POLITICAS
DE POBLACION

Germán Correa D.
Junio-1977

Artículo presentado a Notas de Población, Revista Latinoamericana de Demografía,
para su publicación eventual en el número 13, de agosto 1977.

LA VIABILIDAD ESTRUCTURAL DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO
Y SU IMPACTO SOBRE LAS POLITICAS DE POBLACION*/

Germán Correa D.

THE STRUCTURAL VIABILITY OF DEVELOPMENT PLANNING
AND ITS IMPACT UPON POPULATION POLICIES

SUMMARY

The aim of this paper is to stress the need to study an area scarcely explored in the population policies field in Latin America: the structural viability and feasibility of development planning and the ways in which it influences the type and scope of population policies that can be designed and the specific characteristics of their main components.

Summed up, the core argument developed is: a) there is widespread consensus that population policies must be a component of and subordinated to development objectives and planning; b) given the systemic nature of demographic phenomena and processes and the complex and interlinked configurations of socio-economic factors and processes which determine them, population policies are thought of as requiring to be: comprehensive or integral (taking into account the internal relationships of the demographic system), multi-sectorial (using a variety of means and measures which touch upon or are part of different socio-economic areas or policies) and long-term designed (covering periods which easily go over 10 years); c) in this way, population policies are an inextricable part of the development planning process and are therefore subject, in terms of their viability and success, to the limitations and difficulties which affect planning itself; d) such limitations deal with some structural conditionants of planning which revert upon population policies by way of conditioning also the characteristics of their main components (scope, objectives, goals, target populations, means and mechanisms, strategies of implementation).

The structural conditionants of development planning are defined in terms of the scope and reach of the State economic and social regulation allowed and required by the process of capital accumulation and reproduction in a specific

*/ Este artículo se ha escrito sobre la base de los planteamientos de un proyecto de investigación sobre "Estado, planificación y políticas de población en América Latina: Los casos de Chile y Ecuador", que el autor presentó al Programa PISPAL en marzo de 1977 para su eventual financiamiento, el que fue otorgado en mayo de 1977. El autor aprovecha para agradecer a PISPAL su apoyo a este esfuerzo investigativo. Agradezco, también, los comentarios y sugerencias de Andrés Opazo a una primera versión de este trabajo, aunque sobre él no recae ninguna responsabilidad sobre las deficiencias del mismo, las que son de mi quehacer exclusivo.

social formation. The role attributed to the State apparatuses in such a process depends on the state and phase of development of the dominant mode of production, the need of reproduction of the objective conditions of the domination relationships existing in the social formation on the part of the hegemonic social class or fractions of it, and the stage and characteristics of class conflicts within society.

Finally, a general reference is made to some of the problems which could arise from the inclusion of demographic policy-oriented considerations into the development planning process, once the problem of the structural limitations to planning are identified and, hopefully, solved or adequately taken into account.

INTRODUCCION

El objetivo central de este artículo es presentar algunas ideas en torno a un área de estudios que considero de gran relevancia para la tarea de formular políticas de población integrales y coherentes con los objetivos de desarrollo económico-social: se trata del problema de la forma en que los condicionamientos estructurales a que está sometida la planificación del desarrollo afectan tanto la viabilidad de dichas políticas como las características mismas de sus componentes específicos. Esta problemática ha estado virtualmente ausente de las preocupaciones de los científicos sociales que laboran en el área de estudios relevantes para políticas de población en América Latina.

Un examen sumario del desarrollo de los estudios sobre población en la región ^{1/} muestra la validez del anterior aserto. Los períodos de fines de la década de los años cincuenta y de la década de los sesenta se caracterizaron, en general, por un predominio de los estudios descriptivos y de análisis demográfico y, luego, de las encuestas sobre comportamientos reproductivo y migratorio orientadas hacia un análisis micro-social y, particularmente, psico-cultural y motivacional de tales fenómenos. Como resultado de ello, se acumuló una vasta cantidad de información y conocimientos en torno a las relaciones entre una amplia gama de variables económicas, sociales y psico-culturales, tomadas aisladamente o en conjuntos muy reducidos, y variables demográficas

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

específicas o manifestaciones circunscritas de las mismas para segmentos de las sociedades sometidas a análisis. ^{2/}

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

^{2/} Una revisión de una vasta cantidad de estos y otros estudios en el área de población en diversas regiones del mundo puede encontrarse en Driver, Edwin D., "Summary of the social sciences and population policy: A survey", en Demography, vol. 7, N° 3, agosto 1970, pp. 379-391; más recientemente, en Berelson, Bernard, Social science research on population, documento presentado al International Review Group Preliminary Meeting, Ciudad de México, México, enero de 1976, mimeo. Una revisión similar para América Latina en particular, se encuentra en Urzúa, Raúl, Social science research relevant for population policies in Latin America: A partial review, preparado para el International Review Group Second Meeting, Princeton, New Jersey, 25-27 enero de 1977, borrador para comentarios, no publicado aún.

^{3/} Véase Berelson, B., op. cit. y Urzúa, Raúl, op. cit.

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

En el área de estudios específicamente referida a las políticas de población en América Latina, se ha observado un desarrollo similar, aunque más acelerado, en los últimos diez años o menos todavía. En este caso, las etapas iniciales se caracterizaron por un énfasis en los estudios relativos a los procesos de toma de decisiones conducentes a la formulación de tales políticas y a los actores de distinto tipo involucrados en los mismos, evolucionándose rápidamente hacia un enfoque macro-social similar al recién descrito. ^{5/} Concretamente, la perspectiva que se enfatiza es la de las relaciones estructurales históricamente condicionadas que existirían entre modalidades, patrones o "estilos" de desarrollo económico-social característicos de las formaciones sociales de la región, los comportamientos demográficos diferenciales de las clases sociales y estratos dentro de ellas y los fenómenos y procesos demográficos que se observan en tales formaciones. Se releva, en particular, el rol que cabría principalmente al Estado, a las estrategias de desarrollo y a las correspondientes políticas públicas impulsadas desde aquél, en la conformación de dichas modalidades y en la mediatización y características de sus relaciones con los fenómenos de población y su curso histórico. ^{6/} Se piensa

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

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

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

No cabe la menor duda que todos estos estudios han sido y son de importancia central para el objetivo de formular políticas de población adecuadas, por cuanto intentan proporcionar tanto los elementos básicos de un diagnóstico útil como los "insumos" de conocimiento necesarios para tal formulación. Sin embargo, hay perspectivas analíticas aún descuidadas, que se refieren en particular a los problemas que emergen cuando las políticas de población son planteadas como parte integrante y subordinada del proceso de planificación del desarrollo.^{7/} Tales problemas son, por lo menos, de dos órdenes diferentes, aunque relacionados: unos, dicen relación con el impacto que la viabilidad estructural de la planificación del desarrollo es posible que tenga sobre el tipo y características de las políticas de población que puedan formularse y, los otros, se refieren a la integración de las consideraciones de política de población en la planificación del desarrollo. Si bien al final tocaré algunos aspectos generales relativos a los segundos, el grueso de este artículo se referirá a los primeros, por cuanto considero que el enfrentamiento de éstos es, en alguna medida, un prerrequisito para la adecuada consideración de aquéllos.

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

El planteamiento de trasfondo de las ideas que aquí se exponen es que, para llegar a formular políticas de población relevantes y viables, no basta con conocer la variedad de determinantes de los fenómenos que pretenden modificar, ni tampoco con que exista consenso en que tales políticas deben ser parte coherente e integradas con los objetivos y planificación del desarrollo. Es necesario, además, intentar adentrarse en el conocimiento de las estructuras y procesos que condicionan la manipulabilidad planificada de las dimensiones del desarrollo que son demográficamente estratégicas y de cuya modificación dependería la consecución de los objetivos y metas de las políticas de población. Es esta necesidad de conocimiento la que aquí se intenta relevar. Su indagación científica podría ayudar a precisar criterios generales de diagnóstico y evaluación de viabilidad y factibilidad estructural de políticas demográficas concretas, en formaciones sociales con determinadas características, y contribuir a establecer los márgenes dentro de los cuales deberían diseñarse los diferentes componentes de las políticas por las que se opte.

De esta manera, lo que aquí se propone es la apertura de un área de investigación hasta ahora virtualmente inexplorada. Ello se hace desde y avanzando los elementos básicos de una perspectiva analítica que podría orientar la indagación científica de tal problemática. ^{8/}

8/ Estoy consciente que esta es, en último término, una opción individual del analista que se enfrenta al problema de conocimiento que aquí se plantea, de acuerdo a sus particulares inclinaciones y preferencias teórico-metodológicas. Sin embargo, por haber sido mi opción analítica la que me condujo a pensar en esta problemática, creo de interés presentar algunos elementos básicos y generales de la misma. Estos son, además, los que orientan el proyecto de investigación que he mencionado en la nota */ y su presentación aquí puede cumplir un rol informativo sobre éste.

I. EL PROBLEMA DE LA VIABILIDAD ESTRUCTURAL DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO Y SU IMPACTO SOBRE LAS POLITICAS DE POBLACION

Los problemas en torno a la viabilidad y éxito de las políticas de población, contrariamente a lo que viene sosteniéndose habitualmente, van más allá de la elección adecuada y oportuna disponibilidad de los medios o instrumentos que las darían concreción, ^{9/} o de la permeabilidad de las actitudes o disposición de los actores políticos, político-burocráticos o tecno-burocráticos en relación a los "problemas de población" y a la posibilidad de manipularlos. ^{10/} Ellos surgen, en especial, de las singulares características que confiere a las políticas de población la particular naturaleza de los fenómenos demográficos, por un lado, y del requisito sustantivo de que los objetivos de ellas sean subordinados a y compatibilizados con los objetivos, estrategias y planes de desarrollo, por el otro.

No se quiere implicar con esto que los dos tipos de fuentes de problemas de viabilidad de las políticas de población indicados al inicio no sean importantes, pues lo son. Sin embargo, los que surgirían de los dos conjuntos de

^{9/} "Las políticas y medidas destinadas a influir sobre el crecimiento y la distribución de la población, al igual que en otras esferas de la vida económica y social, tienen éxito en la medida que son implementadas adecuadamente. Trátase, por una parte, de la elección adecuada de los medios o instrumentos y, por otra parte, de la disponibilidad de éstos en oportunidad y cantidad necesaria". CELADE, Notas para introducir el tema "Experiencias sobre implementación y evaluación de políticas de población y programas específicos de acción: problemas y posibles soluciones", documento preparado para la Primera Reunión Técnica de Intercambio entre Organismos Gubernamentales Responsables de las Políticas de Población en América Latina, organizada por CELADE con el auspicio del BID, San José, Costa Rica, 8-12 de noviembre, 1976, Doc. G-2.

^{10/} Véase González, Gerardo, Actores políticos y políticas de población ..., ya citado.

elementos recién mencionados se expresarían no sólo en los obstáculos que plantearían a la implementación de las políticas formuladas sino, más importante aún, en la influencia determinante que ejercerían sobre las características mismas de las políticas que se formularan, en términos de sus objetivos, metas, población-objeto, medios e instrumentos de acción y estrategias de implementación, como se procurará argumentar enseguida.

El accionar conjunto de los dos órdenes de elementos, que configurarían los problemas de viabilidad estructural de las políticas de población en formaciones sociales específicas, desembocaría, en último término, en los condicionantes estructurales de la planificación del desarrollo, que es de donde surgirían las limitantes principales a dicha viabilidad. Veamos cómo se plantearía el problema.

Las políticas de población, dentro de las perspectivas analíticas que parecen predominar actualmente en América Latina, se piensa que deben cumplir con requisitos como los siguientes para adecuarse a la particular naturaleza de los fenómenos cuyo curso intentan modificar:

a) Las políticas de población deben ser integrales o globales en su formulación. ^{11/} Esto, por cuanto los fenómenos demográficos serían, por un lado, parte de un "sistema demográfico" que los vincula entre sí en relaciones de interdependencia ^{12/} y, por otro lado, el producto no de variables económico-

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

12/ Ibid, pp.3-4.

sociales aisladas, sino de particulares combinaciones o configuraciones de ellas, ^{13/} existiendo entrecruzamientos causales entre ellos. Lo último implica que cada fenómeno demográfico es el producto de procesos y constelaciones de dimensiones económico-sociales que, en algunos casos, le son exclusivamente propios y, en otros, propios de más de uno de ellos.

Estas propiedades de los fenómenos demográficos han llevado a que se enfatice la necesidad de que las políticas orientadas a su modificación deben considerar en forma integral los distintos componentes de la dinámica demográfica, a la vez que una amplia gama de medios y mecanismos que estarían incluidos y serían parte de una variedad de políticas públicas económico-sociales que, en su conjunto, modelarían la estrategia de desarrollo que se impulsa desde el Estado. ^{14/} De esta manera, la intencionada modificación del curso de procesos demográficos específicos vendría a ser parte inseparable del proceso de planificación del desarrollo. ^{15/}

b) Las políticas de población deben ser multi-sectoriales en su formulación e implementación. ^{16/} En íntima relación con las propiedades más arriba señaladas, se piensa que estas políticas requieren la activación de mecanismos y medios que cortan a través de los planes sectoriales de desarrollo y que necesitan canalizarse, para su puesta en práctica, a través de los programas de acción de los variados organismos públicos que tienen que ver con la marcha económica y social de un país.

^{13/} Esta idea se desarrolla en particular en la investigación de CELADE, conducida por González, Gerardo, "Estrategias de desarrollo y políticas de población en América Latina"; una síntesis de las proposiciones básicas que orientan tal proyecto puede encontrarse en Correa, Germán, Estrategias de desarrollo, poder y población, CELADE, Serie IPI, N°22, septiembre 1976, Anexo, pp.44-47.

^{14/} Véase CEPAL, Informe de la Segunda Reunión Latinoamericana sobre Población, ya citado, párrafo 134.

^{15/} Véase CELADE, Políticas de población: ..., y Notas para introducir ..., ya citados.

^{16/} Véase CELADE, Políticas de población: ..., pp. 4-6.

c) Las políticas de población son políticas de largo y muy largo plazo. ^{17/} Debido a las características de la dinámica demográfica (y a fenómenos como, por ejemplo, la "inercia demográfica") en cuanto a que los cambios en las tendencias de tales fenómenos sólo adquieren realidad y visibilidad en períodos muy largos de tiempo, las políticas respectivas deben ser de largo alcance temporal y, por ende, asegurar una permanencia en la continuada activación -así como en la dirección de la misma- de los mecanismos y medios que las constituyen.

Estas propiedades o requisitos "ideales" que se imputan a las políticas de población implican que, para que tengan un cierto grado de significación sustantiva y de relevancia práctica en términos de consecución de sus objetivos, debe existir un grado sustancial de control y dirección de los procesos económicos y sociales por parte del Estado. Además, que ello se instrumentalice a través de un sistema nacional de planificación del desarrollo que sea viable y, sobre todo, operativo. Y, finalmente, que haya un grado importante de permanencia en la orientación, así como en la implementación, que se pueda mantener, desde el Gobierno, respecto a las medidas económico-sociales que se relacionan con la modificación de aquellas variables que se consideran determinantes de los fenómenos de población cuyo curso se desea modificar. ^{18/} Esto último se vincula, como es claro, con el grado de permanencia o fluidez que tengan las relaciones de poder y la situación de dominación al interior de una particular formación social y con todo el conjunto de determinaciones histórico-estructurales que se relacionan con tal fenómeno.

^{17/} Ibid.

^{18/} Sobre esto último, véase Urzúa, Raúl, La investigación en ciencias sociales ..., op. cit., pp. 28-29.

Esto sitúa el problema de la viabilidad de las políticas de población en una perspectiva necesariamente más amplia que la de la simple racionalidad técnica de la correspondencia lógica entre los medios y medidas que se arbitran para influir sobre un fenómeno en función de objetivos deseados, por un lado, y las causas que lo producen así como las condiciones dentro de las cuales dichos medios y medidas deben activarse, por otro lado. Dadas las propiedades que definirían una política demográfica adecuada y su inseparable inserción en el proceso de planificación del desarrollo, más allá de dicha racionalidad entraría a operar la racionalidad objetiva o la lógica de las leyes que rigen el desarrollo y funcionamiento de las estructuras y procesos económico-sociales y políticos de una formación social dada. Esta última incluiría a aquélla en su propia dinámica y la sometería a su propio modo de funcionamiento. Tales leyes condicionarían no sólo la posibilidad misma de la planificación del desarrollo en una particular formación sino, también, el rango de posibilidades estructurales dentro del cual tal proceso puede darse y las características específicas que asuma o pueda asumir, lo cual afecta indudablemente las características de las políticas de población que, como parte del mismo, puedan formularse e implementarse. Precisamente, son tales posibilidades las que vendrían a dictar, en último término, qué es viable hacer, a su vez, a nivel demográfico en una particular formación social; qué objetivos demográficos puede fijarse la política que se defina; qué alcance pueden tener tales objetivos; con qué grado de complejidad y globalidad, en términos de medios y mecanismos, puede enfrentarse el fenómeno demográfico que se haya definido como problema de población; qué estrategias de acción específicas pueden definirse para lograr la implementación de la política que se diseñe; etcétera.

De manera que, si bien el conocimiento del complejo de determinantes o causas de los fenómenos demográficos y su curso es fundamental para poder plantear una política demográfica válida, racional o relevante, ello no asegura que tal política pueda, finalmente, formularse e implementarse a los niveles de integralidad, multisectorialidad y largo alcance requeridos. Tal conocimiento puede ayudar a estructurar modelos dinámicos ^{19/} que establezcan las características sustantivas que "debe" tener una particular política demográfica en formaciones sociales con determinados rasgos. Esto, indudablemente es de gran importancia y utilidad para el proceso de formulación concreto de dicha política, sobre todo para tener una idea más o menos precisa de "qué" es necesario hacer para llegar a influir, en una dirección y magnitud deseadas, sobre un particular fenómeno demográfico y su dinámica. Sin embargo, los rasgos estructurales históricamente condicionados que caracterizan a la formación social, a la vez que, por un lado, moldean los rasgos de su dinámica demográfica y sus problemas de población, establecen, por otro lado, condicionantes estructurales a la viabilidad y factibilidad de dichos modelos y estrategias de acción en cuanto devienen partes del proceso de planificación del desarrollo. Y lo hacen estableciendo ámbitos y límites de posibilidad y alcance identificables a los diferentes elementos que los constituyen y características dadas, por ende, a las políticas demográficas que pueden llegar a definirse.

19/ Me refiero tanto a modelos analíticos como a los modelos de simulación en gran escala que se contruyen usando técnicas de computación complejas y que tan de moda están en la actualidad. A pesar de que el objetivo expreso de estos últimos es el de proporcionar a los planificadores un medio para someter a prueba diferentes políticas económico-sociales alternativas en cuanto a la variedad de sus probables impactos y logros demográficos, los resultados obtenidos hasta ahora no parecen ser muy promisorios. Véase, al respecto, los interesantes trabajos de Fucaraccio, Angel, La resurrección del control natal: Discusión crítica de argumentos científicos, Unidad Central de PISPAL, junio 1976, ditto; Arthur, W. Brian y McNicoll, Geoffrey, "Large-scale simulation models in population and development: what use to planners?", en Population and Development Review, vol. 1, N° 2, diciembre 1975, pp. 251-265; Hyrenius, Hannes, On the use of models as instruments in formulation population policies, University of Gothenburg (Sweden), Demographic Research Institute, Reports 13, octubre 1974.

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

II. ALGUNOS ELEMENTOS ANALITICOS PARA EL ESTUDIO DE LOS CONDICIONANTES ESTRUCTURALES DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

1. En torno al concepto de "condicionantes estructurales" de la planificación

El objeto de conocimiento que me ocupa obliga a intentar precisar lo que entiendo por "condicionantes estructurales" de la planificación del desarrollo, lo que, a su vez, ayudará a situar el problema que interesa dentro de un conjunto de categorías analíticas que será preciso desarrollar una vez enfrentado al estudio concreto de formaciones sociales específicas.

Una forma de entender tales condicionantes sería la de vincularlos con la particular naturaleza y modo de funcionamiento de sistemas económico-sociales dados. Así, dentro de una corriente de pensamiento se sostiene que la planificación es sólo posible en una sociedad socialista y no en una capitalista. Ello, por cuanto sólo en la primera se cumple el requisito fundamental de la planificación global o integral: un real control y dirección del aparato económico de la sociedad, por la vía de la propiedad y explotación colectiva, y no privada,

de los medios de producción y distribución. ^{20/} La planificación es concebida, así, no como "una simple técnica sino un modo de funcionamiento de un cierto tipo de sociedad". ^{21/}

Sin embargo, no es posible desconocer que la planificación, o los intentos por planificar, son una realidad en la etapa actual de desarrollo de las economías capitalistas. Así, los mismos autores que propician el planteamiento anterior, reconocen que las transformaciones profundas que ha sufrido la concentración capitalista y la aparición del fenómeno del monopolio, en sus diversas manifestaciones, han alterado significativamente la base objetiva de la "regulación" del capitalismo, es decir, el funcionamiento del mercado, haciéndolo más complejo e inestable y requiriendo, por ello, la necesidad de una regulación global de la economía, que se expresa en diferentes formas de planificación desde el Estado. ^{22/}

Entendemos que, en los países capitalistas, la planificación surge en un determinado estadio histórico y fase de desarrollo del modo de producción pre-valeciente y, particularmente, como resultado de los requerimientos objetivos del proceso de reproducción del capital y de las condiciones objetivas de la dominación que el mismo requiere. Así, la capacidad de planificación del desarrollo que tenga el Estado en tales formaciones económico-sociales depende

^{20/} Véase, por ejemplo, Bettelheim, Charles, Planificación y crecimiento acelerado, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, pp.9-16; Lange, Oskar, Economía socialista y planificación económica, Buenos Aires, Rodolfo Alonso Editor, 1972; Dobb, Maurice, en Lange Oskar, op.cit., Apéndice, pp.77-78; Meynaud, Planification et politique, Paris, Etudes de Science Politique, 6, 1963, pp.70-71.

^{21/} Bettelheim, Charles, op.cit., pág.12.

^{22/} Véase, por ejemplo, Bettelheim, Charles, en Prefacio de Delilez, Jean-Pierre, La planification dans les pays d'économie capitaliste, Paris, Editions Mouton, 1968, pág. 13; Herzog, Philippe, Le capitalisme monopoliste d'Etat, Paris, Editions Sociales, 1971, Tomo I, pp. 70-74 y Tomo II, capítulo 9.

del grado de control y dirección que pueda ejercer sobre el aparato económico, así como del estadio de desarrollo político-institucional en que se encuentre. Tal naturaleza, características y rol del Estado en una particular formación social dependen, a su vez, tanto del estadio y fase de desarrollo del modo de producción predominante como de las características de las relaciones sociales de producción prevalecientes y de la etapa en que se encuentre el desarrollo de las fuerzas productivas y del conflicto de clases al interior de tal formación. La dinámica de estos elementos es la que configura los condicionantes estructurales de la planificación del desarrollo, de sus características y de su viabilidad, en situaciones y períodos históricos dados. De allí que su identificación deba ser el producto de un proceso investigativo de formaciones sociales concretas y no de enunciados deductivos, ya que, dependiendo de las características históricas de tal dinámica en una formación social dada, las manifestaciones de dichos condicionantes variarán de una formación a otra, aunque se rijan por leyes generales de funcionamiento y desarrollo.

Estos condicionantes se definen, entonces, en términos del ámbito y de los alcances de la regulación económica y social, o planificación del desarrollo, que admite, posibilita y requiere el proceso de acumulación y reproducción del capital y del rol que en tal proceso ha ido asignando al Estado -en términos objetivos, no necesariamente "intencionales" - la clase o fracciones de clase dominante o hegemónica, según las necesidades de la reproducción de las condiciones objetivas de la dominación societal que ejercen y que posibilita dicho proceso de acumulación, y de las resistencias a la misma por parte de los dominados.

De manera que, como aquí se conciben, tales condicionantes van más allá de aquellas perspectivas analíticas que enfatizan, el estudiar los obstáculos o dificultades que ha enfrentado la planificación en América Latina, aspectos como "quiénes se oponen a ella y quiénes la favorecen", "a quiénes perjudica y a quiénes beneficia", "cuáles son los obstáculos político-contingentes que ella encuentra y hace surgir", "cuáles son los 'requisitos políticos' con que debe contar a nivel de la burocracia pública para asegurar su funcionamiento y ejecución"; etcétera. ^{23/} Estas no son sino manifestaciones, a veces formales, de procesos económico-sociales y socio-políticos estructurales cuyo análisis raramente se emprende al evaluar las limitantes con que se enfrenta la planificación y al proponer soluciones a las mismas. ^{24/} No se implica, con esto, que tales aspectos no tengan importancia para la viabilidad de la

^{23/} Este tipo de análisis se encuentra con frecuencia. Véase, por ejemplo, entre muchos otros, ILPES, Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, México, Siglo XXI/ILPES, 1974, donde se da cuenta de los debates de un amplio grupo de expertos en el Seminario sobre Planificación realizado por ILPES en Santiago de Chile, junio, 1972; Killick, Tony, "The possibilities of development planning" en Oxford Economic Papers (New Series), Vol.28, N°2, julio 1976, pp.161-184.

^{24/} Una excepción la constituye Matus, Carlos, Estrategia y Plan, México-Santiago, Siglo XXI/ILPES, 1972, pág. 16. Un estudio que también se sale de la norma es el de Palabella, Gonzalo, El desarrollo de la planificación en Chile y Perú: carácter y condicionamientos, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS), Serie Materiales de Trabajo, N°5, marzo 1976. Un ejemplo del tipo de soluciones formales que se proponen frente a un problema de raíces estructurales se encuentra en el siguiente resumen de los debates sostenidos en el Seminario sobre Planificación realizado por ILPES, recién citado: "Con referencia a la escasa atención prestada en el pasado a los contactos del mecanismo planificador con sectores políticos, grupos de poder y el resto de las instituciones del sector público, se manifestaron algunas ideas sobre cómo organizar un sistema de planificación sustentado con el sistema sociopolítico imperante. De otra manera sería difícil corregir las fallas durante la etapa del diagnóstico, del diseño de planes y su ejecución, pues en gran medida ellas deben atribuirse al desconocimiento de una valiosa información que sólo puede obtenerse en estrecha relación con los agentes de mayor peso político. Con esta finalidad, una de las alternativas discutidas sostenía que la oficina de planificación debería ser, en cierto modo, un centro de confluencia donde se ponderaran las posiciones de los diferentes grupos, de modo que allí se generaran políticas económicas cuya viabilidad tuviera sólido sustento". ILPES, op.cit., pp.21-22. (Subrayados no son del texto).

planificación ; indudablemente, la tienen. Pero, su análisis debe superar una concepción un tanto estrecha de que la planificación encuentra sus principales limitantes en el funcionamiento coyuntural del sistema político, ^{25/} sin considerar las relaciones sociales de producción y la naturaleza del modo de producción que sustratan tal sistema y que determinan su comportamiento.

Según concebimos estos condicionantes estructurales de la planificación y de las políticas públicas que a través de la misma se estructuran e implementan, tampoco estaríamos de acuerdo en que "los condicionamientos estructurales sólo limitan el espectro de políticas alternativas entre las que pueden optar los grupos de acuerdo a sus propios intereses. La opción concreta, la elección y puesta en práctica de una de esas políticas, depende totalmente de la correlación de fuerzas existentes". ^{26/} Como bien señala un autor, las políticas públicas son más bien procesos sociopolíticos que van encontrando su concreción en el proceso de transformación de la posición de los grupos sociales en la estructura social en capacidad de dominación, de coerción y de gestión de políticas. ^{27/} No son, por lo tanto, productos estructurados frente a los cuales sea posible optar. Por el contrario, son parte de las "estrategias de dominación" y de "contra-dominación" que las clases y fracciones de clase en conflicto o competencia estructuran e impulsan, teniendo como meta la mantención o

^{25/} Véase Instituto de Estudios Colombianos (IEC), Estado y planificación: El caso de Colombia, documento preparado para el Seminario sobre Estado y Planificación organizado por ILPES, junio 1976, ya citado, pág.85, nota 37.

^{26/} Solari, Aldo; Franco, Rolando y Jutkowitz, Joel, Teoría, acción social y desarrollo en América Latina, México, Siglo XXI-ILPES, 1976, pág. 166.

^{27/} Atria, Raúl, Anotaciones para el análisis político de las políticas de población: La relación entre la estructura de poder y la acción pública, documento preparado para el Seminario sobre Estructura Política y Políticas de Población, organizado por CELADE con el auspicio de PISPAL, Santiago de Chile, mayo 1975, publicado por la Unidad Central de PISPAL como Documento de Trabajo N°9, noviembre 1975, pp.13-22. Véase también Martínez Nogueira, Roberto, "Restricciones políticas y administrativas en el diseño y la implementación de políticas: Un marco analítico", en Revista Latinoamericana de Sociología, Vol. 7, N°s 2-3, 1971, pp. 132-146.

conquista del poder en la formación social. En este sentido y, al igual que las estrategias de desarrollo en torno a las cuales se estructuran, dichas políticas son parte de las 'estrategias diferentes de reproducción del capital y de las condiciones objetivas de determinadas relaciones de dominación existentes en la formación social, que distintas fracciones de la clase dominante se plantean e implementan según sean las características del control hegemónico que unas u otras de ellas ejerzan sobre el aparato del Estado y sobre la sociedad en su conjunto y según sea el estado de las fuerzas de los dominados o, lo que es lo mismo, el nivel y etapa de la lucha de clases en tal formación'. ^{28/} De allí que los condicionamientos estructurales, como aquí se entienden, toquen a todos los aspectos que indica la cita inicial, y en la perspectiva de un proceso mucho más amplio, "más estructural".

Espero, con esto, haber entregado algunos elementos analíticos que den una idea general de lo que entiendo por condicionantes estructurales de la planificación del desarrollo, a la vez que de las formas en que podrían afectar la formulación de políticas de población. Una mayor precisión y riqueza conceptual deben ser materia, sin duda alguna, de un estudio más detenido y riguroso del problema planteado que el simple esbozo que aquí se ha presentado.

2. Estado y planificación en América Latina

Dados los planteamientos anteriores en torno a los condicionantes estructurales de la planificación del desarrollo, no cabe duda que un punto central en el análisis de los mismos es el estudio del Estado en América Latina y de su rol

^{28/} Correa, Germán, Estrategias de desarrollo, poder y población, ya citado. pp.20-21.

intervencionista en el funcionamiento de la economía y la sociedad, así como de la expresión que el mismo ha tenido en cuanto intentos de planificación.

En América Latina se ha venido planteando que la planificación ha devenido un requisito indispensable para el desarrollo, aunque se reconoce que no esencial para el funcionamiento del sistema. ^{29/} Así, la planificación vendría a cumplir, o se intenta que cumpla, no sólo un rol racionalizador de la acción gubernamental a nivel del manejo del aparato económico sino, más aun, un rol dinamizador de la economía y de la sociedad, para recuperar el atraso y salir del subdesarrollo, y un rol de instrumento de transformaciones estructurales consideradas esenciales para llevar a cabo tal aceleración y cambio. ^{30/} Tal planteamiento no hace sino reconocer, implícitamente, las características particulares del desarrollo del capitalismo dependiente en América Latina y del rol cambiante y creciente que ha correspondido al Estado dentro del mismo, aunque sin profundizar, generalmente, en los procesos estructurales que explicarían tal tendencia.

Si en los países capitalistas desarrollados la planificación ha sido, estructuralmente, el resultado de la necesidad de expansión de la función económica estatal para responder a los requerimientos de aceleración de la innovación tecnológica demandados por el proceso acumulativo en el estadio monopolista avanzado del desarrollo del modo de producción dominante, ^{31/} en América Latina

^{29/} Véase Matus, Carlos, Estrategia y Plan, México-Santiago, Siglo XXI-ILPES, 1972, pp.7-9.

^{30/} Véase, Delilez, Jean-Pierre, op.cit., pág.20; Boeninger, Edgardo, Procesos sociales, planificación y políticas públicas, documento preparado para el Seminario sobre Estado y Planificación, organizado por ILPES, Bogotá, 10-12 de junio, 1976, pp.6-15; Foxley, Alejandro, Estrategia de desarrollo y modelos de planificación, México, Fondo de Cultura Económica/CEPLAN, 1975, pág.8; ILPES, Experiencias y problemas ..., ya citado.

^{31/} Véase Pérez Sáinz, J.P., Clases sociales, Estado y absorción de trabajo en la periferia, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, Políticas Nacionales de Empleo, Documento de Trabajo N°5, abril de 1976.

el proceso parece haber sido un tanto diferente. ^{32/} En el caso de las formaciones económico-sociales de la región, el proceso de gestación y expansión "interna" del capitalismo ha sido históricamente influenciado, de manera determinante, por la imbricación de las economías de la región en las relaciones mercantilistas de la colonia, primero, y en la expansión transnacional del capitalismo desarrollado de los centros hegemónicos mundiales, después. De esta manera, el intervencionismo estatal y la planificación en estas formaciones vienen a desarrollarse como una respuesta combinada a los requerimientos de inversión masiva demandada por el proceso de sustitución de importaciones y consiguientes innovación tecnológica e industrialización de la década de los cuarenta, por un lado, y a los de la articulación de intereses entre las burguesías nacionales y entre éstas y el capital foráneo. ^{33/} El Estado habría devenido, así, un mecanismo central del proceso de apropiación y utilización del excedente económico por la clase o fracciones de clase hegemónicas ^{34/} y de

^{32/} Creo que no debe confundirse dicho estadio de los países capitalistas desarrollados con el monopolismo característico de las economías de varios de los países de la región. Podría decirse que este último corresponde, más que a un estadio de desarrollo del modo de producción capitalista "nacional", a las características estructurales del mercado interno: tamaño reducido y estrechez, producto de una muy desequilibrada distribución del ingreso, y, por supuesto, a la penetración del capital monopolista foráneo, que opera sobre la base de economías a escala y con una alta tecnología que conlleva el control monopolista del mercado. En cualquier caso, esto es algo que debe analizarse con mayor detenimiento.

^{33/} El pre-requisito establecido, entre otros, por el programa de la Alianza para el Progreso en el sentido de que los países de la región deberían entrar a un proceso de planificación de su desarrollo para poder acceder a los préstamos otorgados a través del mismo, podría decirse que es una de las expresiones políticas explícitas de la necesidad de tal articulación sentida por el centro hegemónico estadounidense y que se procuró imponer a las burguesías nativas, por esta vía. Véase Sunkel, Osvaldo, "Cambios estructurales, estrategias de desarrollo y planificación en Chile (1938-1969)", en Cuadernos de la Realidad Nacional, N°4, junio de 1970, pp.31-49; Petras, James, Politics and Social Structure in Latin America, New York, Monthly Review Press, 1970, Parte III.

^{34/} El problema de la utilización del excedente y la lógica económico-social estructural dentro de la cual se inserta, en los países de capitalismo dependiente, es particularmente relevante desde el punto de vista de la planificación del desarrollo. Véase Bettelheim, Charles, Planificación y crecimiento acelerado, op. cit., pp.104-144.

articulación de los intereses entre éstas, ^{35/} y entre éstas y el capital extranjero. Este rasgo estructural es el que habría dado una connotación históricamente singular a la planificación del desarrollo en las formaciones sociales de la región.

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

En otras palabras, si bien la contradicción entre planificación centralizada y mercado, como fundamentos de la regulación del funcionamiento de la economía y la sociedad, es válida para las economías capitalistas en general, debe tenerse en cuenta el tipo de situaciones históricas en las cuales la planificación (o un tipo también histórico de ella) deviene un mecanismo complementario de funcionamiento del mercado, por requerimiento objetivo del proceso de acumulación

35/ Véase Delilez, J.P., op.cit., pág.16; Kesselman, Ricardo, Las estrategias de desarrollo como ideologías, México, Siglo XXI, Editores, 1973.

y reproducción del capital cuando éste sufre estrangulamientos estructurales o coyunturales. El Estado puede pasar a ser, así, instrumentalizado en función de tal requerimiento por parte de las fracciones de clase o clase social hegemónica.

Es en esta perspectiva que los "ámbitos de lo posible" -en términos de control y dirección del aparato económico- en las economías capitalistas dependientes de la región, parecen haberse acrecentado, hasta el punto de llegar a concebirse el Estado como mecanismo fundamental en la promoción del desarrollo y de las transformaciones estructurales que éste requiere. No se tiene suficientemente en cuenta, sin embargo, que el tipo de desarrollo que tal Estado puede promover planificadamente dentro de dicho modo de producción tiene límites estructurales que implican, en último análisis, un reforzamiento de tal modo y de las formas de dominación que conlleva: "Toda intervención estatal en el modo de producción, en el modo de reproducción de las fuerzas productivas y, más generalmente, en la existencia de las masas, se desarrolla como apoyo directo de la acumulación capitalista, o bien es recuperado por la acumulación capitalista". ^{36/} Y sí, reconociendo tal dinámica, la planificación intenta reformas estructurales, éstas implican, finalmente "una consolidación en las relaciones socio-económicas: esta consolidación toma forzosamente un contenido capitalista (el capital hace de la reforma un arma) o bien no tiene lugar (el capital hace que la reforma caiga en desuso). Esto, en tanto que la lucha de clases no imponga la transformación del Estado y de las relaciones de producción ...". ^{37/}

^{36/} Herzog, Philippe, Politique économique et planification en régime capitaliste, Paris, Editions Sociales, 1971, pág.63.

^{37/} Ibid, pág. 64.

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

Como puede derivarse de estas breves referencias al problema de la planificación y la intervención económico-social estatal en América Latina y en las formas de producción capitalistas en general, la dilucidación del complejo de relaciones relevantes para el análisis aquí propuesto sólo puede provenir del estudio empírico cuidadoso de estos procesos desde una perspectiva metodológica histórico-estructural como la esbozada.

III. ALGUNAS DISGRESIONES EN TORNO A LAS RELACIONES GENERALES ENTRE PLANIFICACION DEL DESARROLLO Y POLITICAS DE POBLACION

Uno de los puntos en torno a los cuales parece haberse producido un rápido y amplio consenso en el debate académico y político-gubernamental sobre el tema de las políticas de población, a juzgar por la literatura pertinente y por los acuerdos de reuniones intergubernamentales,^{38/} es el de la inseparabilidad de la relación entre población y desarrollo y el de la subordinación y compatibilización de las políticas demográficas con los objetivos, estrategias y planes de desarrollo de los países. Tal consenso, sin embargo, es sólo el punto de partida para una mirada de complejos problemas teóricos, metodológicos y técnicos.

^{38/} Muy ilustrativo de esto es el análisis de las definiciones de políticas de población formuladas por autores individuales o en reuniones internacionales en el período de mediados de la década de 1960 hasta mediados de la de 1970 que hacen Atria, Faúl y González, Juan Carlos, *op.cit.*

Uno de estos problemas es el que aquí se ha tratado de enfatizar: de qué manera las limitaciones o condicionantes a que está sometida la viabilidad y características de la planificación misma, a partir de los rasgos estructurales de las formaciones económico-sociales de la región, influyen sobre el tipo y características específicas de los componentes de políticas de población integrales que puedan formularse e implementarse como parte constitutiva de dicha planificación del desarrollo. Tal énfasis deriva sólo de mi convicción de que, en términos lógicos, los problemas aquí planteados en esa perspectiva requieren de una clarificación que es previa al enfrentamiento adecuado de aquel otro orden de problemas que, en general, se refieren a la integración de las consideraciones de política de población en la planificación del desarrollo misma.

Sin embargo, para cerrar estas notas, no puedo dejar de hacer referencia a este último orden de problemas, ya que la reflexión anticipada sobre los mismos contribuirá sin duda a enfrentarlos en mejor forma.

Generalmente, cuando se ha planteado el problema de la relación entre planificación del desarrollo y la consideración de las variables demográficas dentro de la misma, el enfoque ha sido el de tomar a éstas como parámetros, relativamente aislados entre sí, que el planificador debe tener en cuenta para las proyecciones de necesidades o contingentes y para la consecución de las metas económicas o sociales propuestas.^{39/} Asunto distinto es, sin

^{39/} Una ilustración de ello puede encontrarse en Naciones Unidas, The determinants and consequences of population trends, New York, Department of Economic and Social Affairs, Population Studies N°50, 1973, Capítulo XVI; CELADE, Los estudios demográficos en la planificación del desarrollo, Santiago de Chile, CELADE, 1975 (reúne los documentos presentados al Seminario sobre Utilización de Estudios y Datos Demográficos en la Planificación, realizado en Santiago de Chile, agosto 1971). Para análisis de cómo están consideradas las variables demográficas en planes concretos de desarrollo, véase Borsotti, Carlos, Notas sobre la teoría y metodología de la inclusión de los aspectos demográficos y sociales en la planificación del desarrollo, CEPAL/Borrador/DS/121, documento preparado para el Seminario de Estructura Política y Políticas de Población, organizado por CELADE con el auspicio de PISPAL, Santiago de Chile, mayo 1975; Stamper, Maxwell, Population policy in development planning, New York, Population Council, Reports on Population Family Planning, mayo 1973, N°13.

embargo, la consideración de estas variables en cuanto partes de un sistema demográfico que tiene sus propias leyes de interdependencia y funcionamiento y, más aun lo es, el elevar la dinámica de sus procesos al nivel de obstáculos para la consecución de determinados objetivos de desarrollo, considerando, sobre todo, que parece haber consenso en que es la modalidad de desarrollo la que contribuye a moldear dicha dinámica demográfica. Este problema llama necesariamente y nada menos que a desentrañar las leyes dialécticas que regirían las relaciones entre población y desarrollo en formaciones económico-sociales históricamente concretas. Porque es la existencia de tales leyes y de diferenciales históricos en los procesos y modalidades de desarrollo entre distintas formaciones lo que obligaría a una consideración y análisis diferenciado de las relaciones entre las dimensiones demográficas y las económico-sociales y, por lo tanto, a su inclusión posiblemente diferencial también, en el proceso de planificación del desarrollo. No es esta, sin embargo, una perspectiva que pueda explorarse en este artículo, pese a su indudable relevancia para el problema de conocimiento que éste plantea. Sin embargo, por ello mismo es que no puede evitarse el señalarla.

Lo que se des enfatizar aquí es, más que nada, el carácter necesariamente complejo y comprehensivo que deben tener las acciones encaminadas a afectar determinados procesos y tendencias demográficas definidas como "problemas de población", ^{40/} y, por ello, su inevitable imbricación en la planificación

^{40/} La verdad es que, si se fuera consecuente con los planteamientos en boga respecto a las relaciones entre población y desarrollo, sería más adecuado hablar de "las connotaciones demográficas de los problemas del desarrollo", en lugar de "problemas de población". Lo cierto es que éstos preocupan no per se, sino por su impacto probable sobre objetivos de desarrollo, que son los que se consideran fundamentales.

global del desarrollo en una formación social. Esto plantea, sin embargo, problemas conceptuales y operativos de difícil dilucidación y solución. Algunos de los principales, entre tales problemas, derivan del hecho de que tal imbricación implica el entrecruzamiento coherente y dinámico entre dos sistemas que, si bien están inseparablemente relacionados, tienen una dinámica y lógica del funcionamiento internas que, en partes, le son propias: el sistema económico-social y el sistema demográfico.

La contradicción aquí subyacente podría expresarse esquemáticamente en los términos siguientes. Los fenómenos demográficos son partes de un sistema demográfico que no sólo tiene su propia lógica de interdependencia y funcionamiento interno sino que, además, en el que sus distintas partes o fenómenos constitutivos son afectados diferencialmente por los mismos o diferentes conjuntos, o configuraciones, de variables y procesos económico-sociales, cuya dinámica responde, a su vez, a la lógica del particular sistema económico-social del cual son partes. Esto podría implicar que, debido a dicha naturaleza de los fenómenos demográficos, la sectorialización planificada de las acciones destinadas a la manipulación y modificación de sus determinantes económico-sociales, porque se hace en función de objetivos de desarrollo y no de metas demográficas "puras", es posible que no admita el mismo tipo de sectorialización que la planificación del desarrollo. En otras palabras, es posible que los cortes sectoriales a que se someten los procesos económico-sociales cuando se manipulan en función de objetivos de desarrollo no coincidan necesariamente con los cortes sectoriales de los mismos cuando el objetivo es una meta demográfica dada, aunque ésta, a su vez, haya sido definida en términos de esos mismos objetivos de desarrollo. Ello, debido al carácter sistémico de los fenómenos demográficos, que entrecruza en configuraciones difícilmente separables o separables de manera diferente, sus determinantes económico-sociales.

Esto plantea, además del problema de conocimiento de esos complejos de determinaciones, la necesidad de transmitirle al planificador una visión de cómo se comportan los componentes del sistema demográfico, en sí mismos y en sus relaciones con el resto del sistema, frente a constelaciones de variables y procesos económico-sociales, cada una de las cuales puede ser, a su vez, objeto de manipulación a partir de acciones sectorialmente organizadas en el proceso de planificación del desarrollo. De esta manera, es posible que el planificador sectorial pueda concebir su objetivo demográfico (o considerar los efectos demográficos de la acción económico-social que planifica) sólo como una parte o trozo de un rompecabezas que adquiere su realidad total sólo cuando se lo mira desde la perspectiva del sistema demográfico y de los cambios que se intenta introducir en algunos de sus componentes o procesos específicos. Es, sin embargo, al planificador socio-demográfico al que corresponde la difícil tarea de mantener esa visión global y ejecutar la planificación y control de esas acciones parciales que, en su conjunto, adquirirán el carácter de una política de población. En otras palabras, por la naturaleza compleja de los fenómenos demográficos y de sus determinaciones y por su necesaria subordinación e imbricación con la planificación del desarrollo, la política de población, a diferencia de otras políticas, requiere de una disgregación operativa, o sectorialización, cuya unidad se mantiene sólo a partir de la visión necesariamente sistémica que debe informarla y en función de la cual las metas demográficas y éxito relativo de la política deberán ser evaluadas. Ello, razonando sobre el supuesto de que dichas metas han sido establecidas, desde la partida, por su contribución al objetivo de desarrollo, que es lo central, y en función del cual, en último análisis, es que se evalúan los logros de la política respectiva.

Todo lo planteado no hace sino relevar lo particularmente difícil y compleja que es la labor de formular políticas de población integrales como parte de la planificación global del desarrollo y, más aún, de implementarlas y evaluar sus logros relativos.

El problema de la viabilidad estructural de la planificación del desarrollo y, por ende, de la formulación de políticas de población comprensivas es, sin embargo, de primera prioridad. Ello por cuanto, si no tiene soluciones estructural y operativamente factibles, más difícil será aun enfrentar a aquellos otros que se han esbozado suscintamente u otros no planteados, o siquiera imaginados, por el autor. Más aún, presumo que las soluciones que eventualmente se intenten respecto a aquél condicionarán en maneras específicas la forma en que estos últimos se presenten.

Por ello, creo que es particularmente importante dedicar, en esta etapa, mayores esfuerzos para develar las implicancias de este problema de la viabilidad estructural, ya que es posible que ello contribuya a situar en una dimensión más realista los esfuerzos por formular políticas de población integrales o, quizás, termine por sugerir, incluso, su futilidad histórica. si se tiene en cuenta la magnitud y profundidad de los cambios probablemente requeridos para ello y la naturaleza de los sistemas económico-sociales y políticos prevalecientes en la región.

Santiago de Chile
Junio 1977

1870

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...