

4-450.1975

Arce

(Circulación restringida) N°1

SEPP
1975

0022	0015506
Fecha recibida: 10/9/76	
ARCHIVO de DOCUMENTOS	
Original NO SALE de la oficina	
	

3-788

// ANOTACIONES PARA EL ANALISIS POLITICO DE LAS
POLITICAS DE POBLACION: LA RELACION ENTRE
ESTRUCTURA POLITICA Y POLITICAS PUBLICAS. //

RAUL LATRIA
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

11821

I. INTRODUCCION.

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

La necesidad de una perspectiva que permita este tipo de análisis surge inevitablemente cuando la matriz cuantitativa de las relaciones demográficas se interpreta como un sistema abierto a la influencia de procesos y estructuras sociales que no sólo intervienen entre dos o más variables demográficas, o que las mediatizan como también podría sostenerse, sino que configuran el comportamiento global de un grupo, del cual el dato demográfico no es más que una manifestación particular. Cuando esta interpretación se hace suficientemente amplia como para incorporar los procesos y estructuras políticas, la dinámica demográfica queda invariablemente en el marco de las acciones concertadas y los proyectos de acción que, directamente o indirectamente tienen repercusión sobre los comportamientos y tendencias demográficas y sobre las condiciones de existencia de la población, en tiempos y espacios sociales históricamente dados.

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

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

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

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

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

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

a) las consecuencias políticas de cambios en la población, especialmente los efectos de tales cambios (en la estructura de edades, en el tamaño de la familia, en el tamaño y densidad de la población, en los diferenciales de crecimiento de sectores de población dentro de un país y finalmente los movimientos migratorios) en las demandas que se plantean a los gobiernos, en la eficacia de la acción de éstos, en la interacción política de los grupos sociales y en la distribución del poder; b) el estudio de los determinantes políticos del cambio poblacional, particularmente las causas políticas del movimiento de las personas, y c) el estudio de las políticas públicas y su impacto en el tamaño, composición y distribución de la población.

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

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

Esta caracterización formal puede ser un tanto extrema y simplista en la medida en que no hace referencia a las calificaciones de interdependencia que, en mayor o menor grado, se hacen con frecuencia al abordar relaciones entre estos dos tipos de fenómenos pero no lo es en cuanto se refiere a un modo de plantear el problema en el cual el peso fundamental del análisis descansa en alguna relación de causalidad, más o menos explícita, que va desde las variables demográficas hacia las variables políticas. En tal sentido, constituye una forma posible de abordar los problemas que surjan al intentar vincular fenómenos demográficos con procesos y estructuras políticas que no ha estado ausente en estudios que se han dirigido a observar esta vinculación en el contexto latinoamericano.

Por el contrario, esta aproximación metodológica genérica que comentamos, se puede constatar en un conjunto de trabajos que han tratado de interpretar los efectos políticos de la migración rural-urbana en diversos países del Continente.

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

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

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

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

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

en cuenta como indicación de lo extraordinariamente difícil que resulta extender este tratamiento a otras variables demográficas y como indicación, a la vez del esfuerzo considerable de imaginación sociológica que se requeriría para ligar fenómenos políticos como dependientes de otros fenómenos demográficos.

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

- 1.- Como bien han señalado algunos estudiosos del tema (Soares 1973), el nivel de análisis en que se trabaja por quienes han hecho uso de esta aproximación, está en el plano del comportamiento individual. Básicamente esta circunstancia se produce como consecuencia de que los conceptos de deprivación relativa, frustración, anomia, expectativas y otros similares que se utilizan para caracterizar la situación hipotéticamente típica del migrante, conducen a análisis que se sitúan en este nivel. La respuesta del individuo, aparece tratada como un mecanismo compensatorio de los desajustes psico-sociales, que se conceptualizan en los términos anotados y que puede manifestarse en un comportamiento abierto o en una predisposición a asumir ciertas actitudes con respecto a la percepción que tiene el individuo de su propia situación.

Una de las dificultades más serias que afecta a los análisis que toman esta orientación, es el problema de pasar del plano del comportamiento individual, a niveles en que el comportamiento asume formas de acción que no pueden ser aprehendidos por extrapolación de conceptos que funcionan relativamente bien en el nivel del comportamiento individual, pero que no resultan del todo adecuados cuando el análisis se sitúa en el nivel del comportamiento colectivo en los grupos sociales. En relación con la migración, Singer ha desarrollado la noción de "flujo migratorio" precisamente como

alternativa conceptual que permite analizar este fenómeno no como un agregado de decisiones individuales sino como un movimiento espacial de un grupo social (Singer, 1973).

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

Teniendo presente estas observaciones tendientes a calificar nuestro juicio acerca del esfuerzo de investigación que requieren estos estudios, volvamos al punto de la desigual distribución del material empírico en cuanto al tratamiento de los diversos términos del problema. Lo primero que salta

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

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

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

Teóricamente el nexo entre migración y radicalismo en esta hipótesis se establece, como hemos visto, en términos de frustración, concepto con el cual se apunta tanto al conjunto de condiciones que caracterizarían al migrante, como al mecanismo psicológico que desata el comportamiento compensatorio de rechazo y protesta, en suma, el radicalismo político. Siendo éste el nudo de la relación dinámica entre situación y comportamiento, la no verificación empírica de la hipótesis conduce a los autores que se han comentado, a reformular la relación prevista intentando establecer grados de frustración, es decir, buscando una escala de intensidad en esta variable interiormente que conecta migración con radicalismo y que permita especificar un "umbral" de frustración más abajo del cual no se produciría el comportamiento previsto por la hipótesis. Cuando la falta de comprobación empírica de esta hipótesis revierte sobre el marco teórico que la orienta y se llega a reexaminar el nexo que conecta migración con comportamiento político, refinando la noción de frustración en términos de su intensidad para llegar a la noción de umbral, se abren dos posibilidades analíticas.

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

hipotética (a partir de cierto nivel de frustración se produce radicalismo político) en presupuesto teórico (el radicalismo político supone un alto nivel de frustración).

La segunda posibilidad consiste en revisar la noción de frustración ya no desde el punto de vista de la medición empírica de sus niveles posibles, sino desde el punto de vista de los factores que la producen. Por cierto esta revisión lleva a una pregunta fácil de formular pero que no tiene una respuesta igualmente fácil porque obliga a un replanteo crítico del marco teórico utilizado. Situándonos todavía dentro de la propia lógica de la perspectiva de análisis en la cual el fenómeno "comportamiento político de los migrantes" es tratado como variable "dependiente" del fenómeno demográfico "migración", podría darse por superada esta interrogante si hubiera una relación directa y unívoca entre migración y frustración, de modo tal que el hecho de la migración "explicase" estadísticamente la frustración del migrante, lo que la propia evidencia empírica manejada por estos estudios refuta. No siendo sostenible la asociación indicada, no queda otra salida que introducir otros elementos que pudieran dar cuenta de la variable frustración, pero que terminan por sacar el análisis del plano psico-social individual y lo lleva a otros niveles típicamente más macro-sociales. Una primera expresión, un tanto tímida de esta salida del análisis, se expresa por la inclusión de ciertos procesos que sirven para configurar el contexto social que rodea al individuo migrante. Aquí se hace referencia normalmente a situaciones que tienen un carácter marcadamente estructural (marginalización, pobreza) y a procesos que igualmente tienen ese carácter (urbanización, industrialización, movilización política, institucionalización). Introducida la noción de contexto social deben incluirse como parte integrante de ese contexto las relaciones de poder y las características políticas que concurren a definirlo, pues no hay razón válida para incluir selectivamente algunos aspectos de ese contexto y no otros. No

hay razón válida entonces para excluir fenómenos políticos, en particular la ubicación que el individuo tiene en la estructura de poder en razón del grupo a que pertenece y por tanto, su comportamiento político, como elemento que condiciona el nivel de frustración de ese mismo individuo. A estas alturas, el concepto de frustración casi necesariamente se relativiza en términos estructurales. Con ello ocurre que la relación de dependencia de la variable política (comportamiento radical de protesta) con respecto a la variable demográfica migración, que caracteriza inicialmente a esta orientación analítica, se hace en el mejor de los casos dudosa y por tanto, difícil de mantener.

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

Todo este recorrido sin embargo, nos lleva a una distancia considerable del punto en que normalmente han partido las investigaciones que hemos revisado como representativas de la orientación que hasta el momento, ha parecido prevalecer en los estudios empíricos que han intentado ligar migración con comportamiento político. La veta que se abre con un replanteo

crítico del marco de referencia de tales estudios, es rica en posibilidades para un análisis político de fenómenos demográficos que, como tal, debe centrarse, debe privilegiar, si se prefiere, las relaciones de dominación como parte indispensable del análisis.

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

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

Esta tarea previa que consiste en invertir los términos de dependencia de las variables, requiere interpretar las migraciones como un fenómeno que es condicionado por fenómenos políticos. Dentro de éstos, adquieren una especial relevancia las políticas públicas que emanan de los centros nacionales, regionales y locales entendidas como proceso que permanentemente afecta, en distinta forma, las condiciones de vida de los diversos grupos o categorías sociales que migran. En esta perspectiva lo que se requiere es, en otras palabras, generar hipótesis que permitan abordar el estudio de este fenómeno demográfico en función del efecto diferencial de las políticas que concretamente alteran el cuadro de situaciones, capacidades y oportunidades de los grupos sociales que colectivamente se desplazan en el espacio de una sociedad dada en un tiempo dado. Esta perspectiva es aplicable, en principio, al tratamiento de las demás variables que componen la matriz de relaciones demográficas (fecundidad, mortalidad, tamaño y estructura de la población). Creemos, sin embargo, que el tratamiento de la relación de dependencia de estas variables con respecto a las políticas públicas nos llevaría a entender excesivamente este trabajo. Lo que hemos querido destacar en esta oportunidad es una aproximación analítica cuya estructura lógica es básicamente la misma para todas las variables demográficas. El que nos hayamos referido específicamente al examen de estudios que tratan la variable migración no obsta a lo anterior y obedece simplemente al hecho de que el análisis de este fenómeno ha llevado a diversos investigadores a plantear explícitamente la "dimensión" o los factores políticos que pueden asociarse al desplazamiento espacial de la población.

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

III EL ANALISIS POLITICO DE LAS POLITICAS PUBLICAS.

1. La noción de políticas como proceso.

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

Muchas veces ocurre que en la realización de inves-

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

Tampoco se aclaran las implicaciones sustantivas a que aludimos, cuando las políticas son tratadas como productos finales de un sistema político a través de los cuales ese sistema procesa ciertas demandas o insumos políticos. Las políticas ocurren en un contexto permanentemente cambiante de capacidades relativas que, con mayor o menor éxito, son utilizadas por los grupos y fuerzas sociales participantes del sistema. En un sentido preciso pero amplio a la vez, las políticas son un proceso político en constante dinamismo y no se prestan para ser analizadas como productos en los cuales culmina la función procesadora de demandas del sistema político.

Nuestro punto de partida presente situarse más en las implicaciones de poder de las políticas entendidas como un proceso político. Estas implicaciones se producen respecto de cualquier política porque surgen de la relación que ésta guarda con la estructura de poder en la cual se da y con las bases sobre las cuales tal estructura se sustenta. Con las páginas que siguen, expresamente intentamos anteponer a la discusión sobre los contenidos de las políticas y en particular acerca de qué es y qué no es una política de población, una discusión que es previa y que apunta a la relación analítica que es posible establecer entre una política y el contexto de poder en el cual se da.

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

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

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

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

2. El marco estructural del poder.

a. Algunos supuestos y problemas iniciales.

Los supuestos en que asienta nuestra aproximación más global al análisis de la estructura política pueden

sintetizarse en las siguientes proposiciones: a) toda sociedad está constituida, en cada momento histórico de su desarrollo, como una estructura de relaciones de dominación. b) La distribución del poder es discontinua en el sentido de que el poder no se ordena por graduaciones en un continuum, sino que a lo largo de algún eje que discrimina entre la posesión de poder y la carencia de él. Así el análisis de la distribución del poder requiere identificar las brechas que separan a quienes dominan, de quienes son dominados al interior de una estructura política. c) En la medida en que la distribución del poder se aplica a colectivos sociales capaces de acción concertada y a los individuos sólo en tanto miembros de tales colectivos, la apropiación (y por contrapartida la expropiación) de recursos de poder que proviene de la situación que cada colectivo tiene en la estructura social, es el parámetro fundamental de tal forma que asume esa distribución en cada momento.

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

Una segunda observación a propósito de la posible ligazón de los dos polos de nuestro tema, consiste en reconocer

que esta complejidad proviene de la diversidad de niveles, planos o instancias de análisis en que se formula el problema.

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

Si volvemos a las proposiciones generales que están en la base de los supuestos de análisis de la estructura de poder y que fueron sistematizados en párrafos anteriores, observaremos que todos ellos apuntan a reafirmar el carácter global del fenómeno social del poder. Las distinciones de niveles, polos o tipos de análisis, es pertinente como paso o solución analítica sólo cuando la precede una conceptualización relativamente inclusiva que intenta no perder de vista la unidad del fenómeno y que, por ende, puede ser útil para evitar la proliferación de conceptualizaciones ad-hoc que a la larga afectan la capacidad generalizante del análisis.

b. Estructura política y políticas públicas.

La forma estructural que asume, en cualquier momento histórico, la sociedad considerada como una particular

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

La particularidad específica del análisis político, está dado por la referencia a la noción de poder como capacidad relativa de un grupo para condicionar o determinar las acciones de otros grupos a sus objetivos propios, o percibidos como propios. Ello implica que desde este punto

de vista el análisis de procesos macrosociales del tipo que hemos mencionado más arriba, no es relevante en sí mismo, sino en la medida en que ese análisis pueda centrarse en las implicaciones de poder que acarrea la dinámica histórica de esos procesos para los colectivos sociales que de ellos surgen o que son afectados en su existencia por esa dinámica.

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

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

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

1. Una primera manifestación proviene de la conformación que permanentemente está ocurriendo en la estructura social por el desarrollo de los procesos de tipo macro-social a que se aludía más arriba, que condicionan la variedad y los tipos de posiciones en la estructura social que caracterizan a los agregados, y grupos que la componen. La relevancia de este fenómeno, para nuestro análisis está dada por el hecho de que no todos esos colectivos sociales compuestos por individuos que comparten condiciones de existencia, (y que, por tanto comparten una similar posición en la estructura social), lograr transformar su situación colectiva en recursos de poder; ni aquéllos que lo logren lo hacen de idéntica manera. En otras palabras, no todos los grupos tienen igual capacidad de dominación en la estructura política. En esta última, las condiciones de autonomía o dependencia en que cada grupo puede hacer uso de su capacidad de dominación, variarán de acuerdo al grado en que las diversas situaciones estructurales que caracterizan a las clases y estratos sociales, están representadas en intereses colectivamente definidos y esto a su vez variará de acuerdo al grado de homogeneidad o heterogeneidad de la situación que válidamente pueda asociarse a cada clase o estrato social en particular. El análisis del desarrollo histórico de fuerzas sociales, movimientos sociales y partidos, centrado en la indagación de esta homogeneidad o heterogeneidad, que estructuralmente condiciona la convergencia o divergencia de los intereses de clases y estratos, resulta indispensable para el análisis empírico del proceso político que se manifiesta en el pasaje de la situación en la estructura social a la capacidad de dominación.

De la desigual distribución de la capacidad de dominación en la estructura política surgen dos consideraciones importantes para este análisis. La primera es la diversidad

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

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

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

segundo proceso político que consiste en la transformación de las capacidades de dominación en capacidades de coerción. La dinámica de este proceso encuentra su referente específico en la pugna por la apropiación (y correlativamente la expropiación) de un recurso de poder particularmente estratégico tanto para la continuidad como para el cambio de la estructura política, que no es otro que el monopolio de la utilización de coacción física (o material) legítima. El resultado de este proceso que transforma cualitativamente el uso de la fuerza en derecho de coacción es concretamente la forma estructural del Estado, centro de poder institucionalizado, inclusivo, con pretensión de continuidad. La noción del Estado como recurso de poder invariablemente refiere el análisis a la forma estructural de la autoridad política.

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

3. El tratamiento del Estado y la forma estructural de la autoridad política que en él se expresa, como resultante de un proceso político específico como el que se ha anotado más arriba, permite analizar un tercer proceso político de importancia crucial para nuestro problema.

Este es el proceso de transformación de la capacidad de coerción legítima (capacidad que no se puede separar de la estructura institucional del Estado) en capacidad de gestión de políticas públicas. En este proceso el aparato formal de Gobierno es un recurso de poder preferente que permite cambiar cualitativamente las acciones y decisiones políticas de un grupo social dado (y de sus organizaciones y actores políticos) en acciones y decisiones que tienen el rasgo virtual de ser impuestas al resto de los grupos sociales, organizaciones y actores políticos por el hecho de contar con el peso institucional y coercitivo del Estado. El resultado de este proceso de apropiación (y expropiación) de capacidad de gestión de políticas se expresa en la estructura de la arena política y el Gobierno (o más bien el régimen de fuerzas políticas que acceden al Gobierno) como actor preponderante de la arena política. El análisis de las políticas gubernamentales pasa a ser un referente indispensable de este proceso al cual nos hemos referido.

En síntesis, la secuencia análitica que hemos desarrollado hasta aquí, nos remite a la noción de políticas públicas con que comenzamos esta elaboración, pero situada ahora en una perspectiva que las relaciones estrecha e inseparablemente al contexto de poder en que se producen. Toda política pública incorpora de alguna forma las tres manifestaciones de la dinámica que liga estructuras y procesos políticos que hemos destacado en esta oportunidad. La perspectiva de análisis que surge de aquí, nos parece útil para: 1) ligar el polo de la estructura política con el polo de las políticas públicas, 2) para diferenciar niveles de análisis que no sólo permiten descomponer relaciones complejas en planos delimitados de relaciones más simples, sino que hacen posible establecer las articulaciones que conecten esos niveles en un marco conceptual que los integra. 3) para superar el trata-

miento aislado de una política pública específica que no permite descubrir la relación de funcionalidad o de contradicción que existe entre cada política con respecto a las demás. Por razones de conveniencia práctica, generalmente, esta especificación tiende a hacerse siguiendo el patrón más o menos convencional de los campos o áreas de acción de los gobiernos que resultan como consecuencia de la diferenciación y la especialización burocrática, pero analíticamente todas estas áreas o campos llevan, por igual, a la dinámica de la gestión política que hemos destacado como un proceso genérico.

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

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

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

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

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

No basta en esta línea de análisis referir el fenómeno demográfico a factores genéricos pues estos factores operan en la realidad a través de alguna capacidad política (en el sentido amplio que le hemos dado a este término) que aplica estos factores como medios u objetivos de políticas públicas concretas.

El mismo alcance puede hacerse respecto del fenómeno de la migración cuando se le sitúa en esta perspectiva. Retomando las observaciones que se hicieron en la primera parte de este trabajo, la migración, que es indicada empíricamente por cambios en la localización espacial de individuos y familias que se desplazan entre lugares de origen y de destino, aparece como fenómeno que se liga tanto a condicionamientos estructurales del medio, como a los efectos discriminados de políticas públicas que afectan (o no afectan) esos condicionamientos.

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

Para este análisis el contenido de la política pasa ahora a ser un dato de primer orden, tanto a través de la manifestación formalizada que le imprime a la política pública la decisión gu

bernamental que la formula o implementa (la política "explícita") como a través del significado que cada actor político le atribuye en cuanto al efecto discriminado de la política (la política "implícita").

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

Toda política pública es representada como resolución de problemas para algunos grupos y fuerzas políticas y como fuente de problemas para otros, porque afecta discriminadamente las diversas capacidades políticas en la distribución del poder. La viabilidad de las políticas públicas queda sujeta y un tanto condicionada en cada momento, a la acumulación de capacidades políticas que puede generarse en torno al contenido de la política.

A este respecto sin embargo, es preciso señalar que ninguna de estas capacidades aisladamente considerada puede satisfacer las condiciones para la viabilidad política de una política pública. En otras palabras una alta capacidad de dominación hegemónica, en la estructura política no basta para que el grupo hegemónico logre asegurar esa viabilidad, si no concurren otras capacidades políticas, del mismo modo que no basta para asegurarla una alta capacidad de coerción institucionalizada, ni una alta capacidad de gestión gubernamental. En cada momento una política pública "resulta" como consecuencia de acción posibilitadas por el conjunto de tales capa-

ciudades, pero al mismo tiempo produce efectos en las condiciones de esas capacidades políticas. En cualquiera de los campos de acción o sectores de la actividad pública, las políticas pueden estar orientadas a afectar preeminentemente a algunas de estas capacidades según sean las características globales de la totalidad del proceso político (o del sistema político).

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

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

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

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

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

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

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

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

Toda estrategia de desarrollo contiene políticas públicas de administración, de intervención y políticas estructurales y por tanto afecta

al régimen político que gobierna, a la estructura institucional del Estado y a la estructura política. En el conjunto de políticas que conforman esa estrategia, sin embargo la orientación (o los resultados) de ellas pueden acentuar uno u otro tipo de políticas.

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

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

Para el tipo de análisis político que hemos trazado en sus rasgos generales en este documento, no se requiere discernir cuál proposición de política es "mejor" o "peor" considerada como definición, pues más bien será el nivel de análisis el elemento que llevará a una u otra proposición de política de población. Lo que aparece como requisito indispensable de análisis es el tratamiento de la política de población insertada, puesta en relación, con la estrategia de desarrollo de la cual forma parte. En otras palabras, el criterio para discernir la adecuación de la definición de política de población está dado por el hecho de que tal política no puede

quedar circunscrita a políticas públicas de administración, o a políticas de intervención del estado, o a políticas estructurales sino que debe abarcarlas a todas.

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

a) Un primer nivel de análisis debe referirse a las relaciones, más o menos obvias, entre gobierno y problemas de población, en donde la noción de política de población puede referirse a la adopción, por el gobierno de un país, de medidas dirigidas deliberadamente a influir sobre las variables demográficas, sea como efecto principal, sea como efecto secundario previsto. Esta primera ubicación del problema se hace insuficiente desde el momento mismo en que, siempre dentro de este nivel, se observa que la noción de gobierno (y por tanto su acción) implica necesariamente una pluralidad de políticas cuya coherencia mutua y convergencia común es variable. Surge así la necesidad de analizar un espectro de políticas llamadas sociales, desde el punto de vista de su efecto sobre las condiciones reales de existencia de la población y de su alcance sobre la estructura y la dinámica demográficas.

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

e ideologías políticas en pugna por el acceso al Estado, o consolidados en su control, con respecto a la implementación de tipos distintos de políticas. Aquí, cabe el análisis de las vinculaciones entre el régimen político, el Estado, las políticas demográficas y las estrategias o "estilos" de desarrollo.

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

Puede decirse que estos tres niveles de análisis están cruzados por un objetivo analítico que es común a todos, sin perjuicio de que se manifieste más directamente en algunos de tales niveles que en otros. Ese objetivo analítico no es otro que el intento de abordar las cuestiones demográficas de la población, como variable fundamentalmente dependiente de procesos y estructuras macro sociales que condicionan los términos de los problemas de población y en consecuencia los requerimientos de políticas de población en América Latina (URZUA 1974: p.25 y ss.).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.

- Alschuler, Lawrence R. "Algunas consecuencias políticas de la urbanización rápida en México". Revista Latinoamericana U. Ciencia Política, Vol. III Nº 1, Abril 1972, pp. 131-143.
- 1972
- Berelson, Bernard. "Population Policy Personal Notes" en Population Studies, Londres, Vol. 25 Nº 2, Julio 1971, pp. 173-182.
- 1971
- Bergman, Elihue. "The evaluation of Population Policy": some missing links". Rehovot Conference on Economic Growth in developing countries, Israel, Sept. 1973, 13 p.
- 1973
- Clinton, Richard. "Portents for politics in Latin American Population Expansion", Annals of the South eastern Conference on Latin American Studies, Vol. III Nº 1 Marzo 1972, pp. 70-83.
- 1972
- Cornelius, Wayne A. "Urbanization as an agent in Latin American Political Instability: the case of Mexico". American Political Science Review, Vol. 63, 1969, pp. 833-857.
- 1969
- Davis, Kingsley. "Population Policy : will current programs succeed? ", Science, Vol. 158, Noviembre 1967, pp. 730-39.
- 1967
- 1960 "Orígenes de las deficiencias en los modernos programas de población". Conferencia Regional Latinoamericana de Población, México, Actas, Vol. 2 1970, pp. 276-281 .
- Eldridge, Hope T. "Population Policies ", International Encyclopedia of the Social Sciences, 1968, Vol. 12, pp. 381-388.
- 1968
- González, Gerardo "Políticas de población y marginalidad social", Conferencia Regional Latinoamericana de Población, México 1970, Actas Vol. 2, 1970, pp. 338-345.
- 1970

Polívar Lamounier

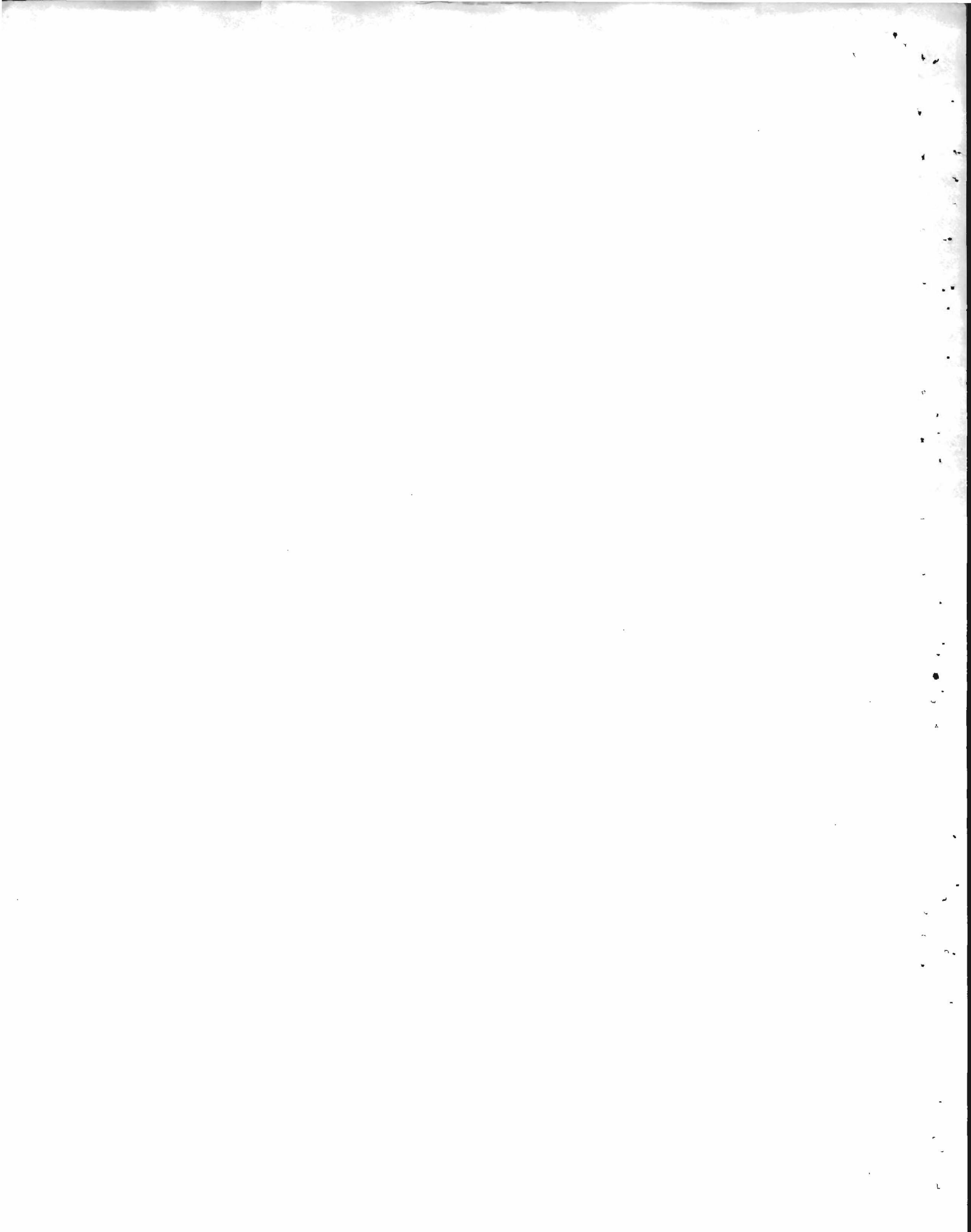
ad
0055-01

eixo principal do trabalho de Raúl Atriapode ser resumido em três pontos:

(1) A necessidade de estudar as relações entre fenômenos demográficos e processos políticos não só do ponto de vista dos "inputs", mas também (e prioritariamente) do ponto de vista dos "outputs" do sistema político: daí a ênfase nas políticas públicas.

A necessidade, porém, de considerar tais políticas como um conjunto mais ou menos coerente e, sobretudo, como resultantes de um processo político, derivado de uma estrutura política (por sua vez dependente de condições macro-sociais e históricas determinadas).

(3) A necessidade, porém, de se ver tal processo como algo contínuo e objetivo. Este ponto, como veremos, é o que define (no atual momento das ciências sociais) a especificidade da "análise política". As políticas públicas (entre as quais se situam as políticas implícitas e/ou explícitas de população) são parte de um processo político contínuo no sentido de que necessariamente resultam de uma mobilização de recursos políticos e de que necessariamente afetam, ao serem decididas e/ou implementadas a distribuição desses mesmos recursos entre os atores individuais ou coletivos. O processo político é objetivo, "externo à consciência", por ser a resultante dos esforços de uma pluralidade de indivíduos e grupos para converter recursos generalizados (decorrentes de sua inserção em uma estrutura sócio-econômica) em recursos de poder; e também, no sentido de que as políticas públicas afetam sempre, e de maneira muitas vezes não pretendidas pelos seus autores, a distribuição social dos recursos políticos (recursos de "dominação", de "coerção" e de "gestão").



Embora simplificando e eventualmente alterando a terminologia de Raúl Atria, creio poder distinguir, assim

- a) um conjunto de argumentos críticos, consubstanciados no exame da literatura sobre "demografia política" e sobre "efeitos políticos" de variáveis demográficas;
- b) uma tentativa de explicitação de uma perspectiva alternativa, fundada diretamente em instrumentos de análise política (pontos 2 e 3, acima).

Devo dizer de início que concordo com a direção geral do argumento. Embora não tenha familiaridade suficiente com a bibliografia citada, parece-me que a proposta acompanha uma saudável mudança no sentido de se estudar os efeitos de políticas públicas. Dada essa direção geral, parece-me que o debate pode ser frutiferamente alimentado com as duas seguintes indagações:

- a) é satisfatório o esquema ou "modelo" alternativo apresentado? Refiro-me, naturalmente, à clareza, coerência formal, e sobretudo à capacidade do modelo em sugerir e discriminar problemas relevantes ao nível da observação empírica.
- b) são inteiramente corretos os argumentos críticos?

A primeira indagação é, naturalmente, a mais importante, dado o objetivo principal do papel. Procurarei sugerir que o trabalho é de certo modo tímido neste particular, e que essa timidez pode estar relacionada, entre outras razões, com algumas imprecisões no tocante ao objeto da segunda indagação.

Observe-se, para fazer justiça ao autor, que ele deliberadamente se impôs "cierta parsimonia en cuanto al vuelo de imaginación sociológica" (página. 2), visando manter-se em nível de análise relevante para a análise dos fenômenos demográficos. E seu ponto principal -como vimos, a necessidade de se estudar efeitos demográficos produzidos por distintas "estrategias de desarrollo"- é indiscutivelmente relevante. O problema é: cómo? . É neste aspecto, on seja, na tentativa de estabelecer pontos operacionais para a pesquisa, que o trabalho deixa a desejar. A seção III ("El Análisis Político de las Políticas Públicas") desenvolve as premissas básicas do que se irá

entender por análise política. Realiza, assim, a difícil tarefa de definir a "relativa autonomia" do político. O conceito chave parece ser o da conversão de recursos sociais generalizados em recursos de poder, a partir de posições (ou condições de existência) estruturalmente localizadas. Numa discussão mais técnica, é possível que esta formulação pareça insatisfatória tanto aos "autonomistas" quanto aos "reducionistas" do poder. Não creio ser este porém, a ponto de maior interesse para a presente reunião. Assinalo-o somente para destacar que o principal produto desta parte do trabalho é a distinção entre as três "capacidades" - de dominação, de coerção e de gestão - como recursos apropriados/expropriados na luta entre os grupos sociais. A "capacidade de dominação", parece ser um termo mais inclusivo, referente à totalidade dos recursos de poder (ver páginas 25, segundo e terceiro parágrafos). E em seguida especificada como "capacidade de coerção" (na linha clássica que acentua a concentração dos meios de violência) e como "capacidade de gestão". Esta última, não é definida com suficiente clareza. Na página 27 destaca-se a ação do Estado, utilizando a coerção, no sentido de conferir generalidade a decisões sempre mais ou menos "particulares". Na seção seguinte, as políticas públicas que têm por objetivo preeminente

afetar a capacidade de gestão dos grupos sociais são denominadas "políticas de administração". Não fica claro, assim, se este conceito-capacidade de gestão-se refere ao problema clássico de um grupo ser capaz de propor um projeto viável para toda a sociedade, em determinado momento histórico-o que, naturalmente, se traduziria como capacidade de iniciar novas políticas públicas; se ao problema da legitimidade; se, enfim, ao problema de um grupo dispor ou não de efetivos para manejar eficazmente o aparato burocrático-estatal.

Demorei-me no ponto anterior, embora a meu ver a seção IV deva ser o objeto principal, porque o próprio autor retorna à sua classificação de capacidades, agora como classificação de políticas. Ressaltando que uma mesma política governamental pode afetar as três capacidades; vale dizer, que ela pode alterar a distribuição social do poder nos três aspectos mencionados, o autor propõe que se denomine políticas "de administração" aquelas que incidem sobre a capacidade de gestão; de "políticas de intervenção" as que incidem sobre a capacidade de coerção; e "estruturais", as que incidem sobre a capacidade generalizada de dominação.

Sob um prisma puramente terminológico, não me parece necessário acrescentar estes termos, visto que as políticas poderiam ser descritas diretamente como incidentes sobre os recursos de dominação, de gestão, e de coerção. A dificuldade maior, porém, é substantiva, e se refere à escassa capacidade de discriminação empírica deste esquema categorial. A capacidade de coerção, por exemplo, é referida pelo autor à "pugna pela apropriação (e correlativamente à expropriação...) (del) monopolio de la utilización de coacción física... legítima." Refere-se, portanto, não somente a posse imediata de meios de violência, mas também, e sobretudo, ao processo específico da pugna pelo controle do aparato estatal. Considere-se, porém, um país em que o controle do aparato estatal é alcançado pela competição eleitoral. Neste caso, teríamos que incluir na categoria "políticas de intervenção" a

propria pugna eleitoral, pois ela é presumivelmente o processo pelo qual os detentores do poder de Estado procuram conservá-lo, e assegurar (pela propaganda; pela corrupção, mediante políticas "sociais", etc.) que os adversários não o conquistem. Claramente, sem estender esta discussão, a distinção entre as tres "capacidades" é precária e insuficiente para uma correlativa classificação de políticas públicas.

Outros pontos apresentados na seção IV, embora a meu ver corretos, não suprem a deficiência apontada, no que se refere ao desenvolvimento operacional do esquema teórico. Nem a advertência quanto a necessidade de distinguir entre objetivos e resultados; nem a reiteração do caráter diferencial do impacto das políticas públicas, parecem suficientes, sob este ponto de vista.

Para concluir esta parte do comentário, relativo a seção IV gostaria de destacar dois pontos. O primeiro tem a ver como a ênfase dada pelo autor (págs. 29-31) ao caráter por assim dizer "constitutivo" das políticas públicas, e portanto, do processo político e da estrutura estatal. A negligência da política tem de fato levado, ao que se poderia chamar de "espontaneismo sociologista", ou seja, a ignorar que estes fenômenos tem "como condición para su desarrollo, una estructura (específicamente) política..." Aqui, parece-me acertada a posição do autor, e não somente no que se refere a "transição demográfica", que ele toma como exemplo.

Noutro ponto, porém, as considerações que apresenta parecem demasiado preliminares. Reiterando a inconveniência de análises isoladas de políticas específicas, o autor conceitua "estrategia de desarrollo" como "el conjunto entrecruzado de políticas de los tres tipos (administración, intervención e estructurais) que es dable analizar en sociedades concretas..." Parece mesmo acreditar que a consideração desses conjuntos (estratégias) permite superar o teor "normativo" dos debates sobre o que é e o que não é política de população.

Permito-me, porém, suscitar algumas indagações a respeito. Se a existencia de uma estratégia se define em função de certo grau de coerencia entre políticas públicas, a partir de que limite inferior de coerencia poderemos negar a existencia de uma estratégia? Que relação existe entre o conceito de estratégia e o desenvolvimento temporal das políticas públicas? Falaremos, por exemplo, de um mesma estratégia quando um regime político inteiramente distinto prossegue determinadas políticas públicas do regime anterior?

"Estratégia" refere-se ao objetivo das políticas públicas, aos seus resultados, ou a ambos? Uma breve reflexão deverá ser suficiente para* indicar que não se trata de questões meramente académicas.

Parece-me, em conclusão, que o grande mérito do paper comentado está na insistencia quanto à necessidade de se inverter a ótica dos "efeitos políticos" de fenómenos demográficos. Precisamos, realmente, de estudos sobre as consequences demográficas dos processos políticos, particularmente daquêles que se consubstanciam em políticas públicas.

O marco teórico para tal empreendimento, porém, não parece estar disponível. É neste ponto que eu faria um reparo à argumentação crítica do autor, nas secções iniciais do trabalho. Ele descarta a maioria dos estudos disponíveis com base em argumentos a meu ver convencionais e nem sempre corretos. Muito se tem dito sobre estudos que se limitam "ao plano do comportamento individual" (pág. 8); ou, no tocante ao estudo de decisões, a suas limitações "en cuanto al tratamiento del contexto (macro-social" pág. 16). Se bem é verdade que muitos estudos desconhecem o nível das estruturas macro-sociais, a mera reiteração da necessidade de se conhecê-las não resolve nossos problemas de investigação. No tocante ao impacto das políticas públicas sobre a população, é bem possível que sejamos abrigados a fazer um máximo aproveitamento dos estudos de corte "individual" tradicional; pois é a partir deles, quem sabe, que poderemos descobrir que políticas tem pacto mais importante, sobre que categorias sociais, sob que condições, etc. Ao mesmo tempo teremos de fazer maiores esforços no estudo e classificação das políticas públicas, a fim de estabelecer

pontes entre os dois níveis. O reconhecimento de que um e outro se acham imbricados com os determinantes mais amplos da estrutura política e macro-social é sem dúvida o ponto de partida; mas não é o de chegada.

...e os outros se
...da estrutura política
...de partidos mas não é de natureza

16
C. 2

SEMINARIO SOBRE ESTRUCTURA POLITICA Y POLITICAS
DE POBLACION. Santiago de Chile, 26-30 de mayo de 1975

adjuntar a
00155-06

SOBRE ESTRUCTURA DE PODER Y PROCESOS DEMOGRAFICOS.
UN COMENTARIO AL TRABAJO DE RAUL ATRIA*/

Jorge Graciarena**/

*/ La nota se refiere al documento de Raúl Atria, "Anotaciones para el análisis político de las políticas de población: La relación entre estructura política y políticas públicas", presentado al seminario organizado por CELADE con el auspicio de PISPAL que tuvo lugar en Santiago de Chile del 26 al 30 de mayo de 1975.

**/ El autor es funcionario de la División de Desarrollo Social de las Naciones Unidas; no obstante las opiniones aquí vertidas son de su entera responsabilidad personal.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

1. El trabajo comentado posee varios aciertos en el planteamiento del problema que es importante destacar. El primero se refiere a la relación entre estructuras políticas y procesos demográficos siendo las políticas de población el medio por el que aquellas influyen y transforman la dinámica demográfica. La perspectiva de las relaciones de poder constituye una vía poco utilizada en los años recientes, en que ha predominado el análisis demográfico con matices e ingredientes psicosociales y económicos. Sin embargo, los antecedentes son muchos y entre ellos se encuentran algunas de las ilustres figuras de las ciencias sociales. Bastaría recordar las diversas ideas y teorías que se formulan en el período que va desde Malthus a Marx en que el debate sobre el problema demográfico pasa al centro del foro intelectual y político. Esa gran tradición fue lamentablemente opacada por otras perspectivas que recortaron los procesos demográficos aislándolos de sus raíces y contextos más significativos, como ser, los procesos económicos, sociales y políticos más generales.

El segundo punto que merece ser destacado es el del relieve atribuido a la inserción de las políticas de población en el contexto de las políticas públicas en general como un modo necesario para descubrir el sentido de aquellas. El autor supone y afirma que el proceso político se mueve en una o varias direcciones identificables y que su dirección principal es la que hará posible descifrar el sentido de cada política de población. Se puede agregar que las políticas tienden a conformar configuraciones más o menos coherentes e integradas, y que en ese contexto una política cualquiera posee además de su sentido propio aquel otro que se infiere del "contexto de políticas" que expresan los intereses de los grupos hegemónicos en interacción con otras fuerzas sociales.

Finalmente, me parece digno de consideración el énfasis que se ha puesto en la autonomía relativa del Estado y de las políticas respecto de sus determinantes estructurales y de los procesos demográficos, a los que se reconoce la capacidad de transformarlos o desviarlos. Esta postulación

/abre la

abre la posibilidad de recolocar a la estructura política y al Estado como factores causales que producen cambios estructurales y modificaciones en los procesos sociales básicos. Sin embargo, tengo una reserva que haré explícita más adelante acerca del progreso logrado en la exploración de esta perspectiva.

2. Algunos otros aspectos merecen observaciones. Comencemos por lo que se refiere a las políticas en general. En la página 16 se da la siguiente definición: "la noción de políticas hace referencia a un programa o a la acción misma de un individuo, grupo o gobierno en relación con uno o varios problemas". Subrayo los términos acción e individuo y grupo. En este contexto las políticas se vuelven sinónimo de acción social. No veo la ventaja de una definición tan inclusiva y vaga, y creo que tampoco la ve el propio autor porque en las páginas siguientes le atribuye al término una connotación más restringida. No obstante las dificultades para comprender lo que son las políticas persisten y a varios niveles. Cuando se dice que las políticas son opciones para resolver problemas o situaciones que un sujeto se representa como obstáculos para superar determinados fines (página 16) se insiste en una perspectiva accionalista que como se sabe contiene presupuestos no compatibles con el enfoque más estructuralista que se ha adoptado en el trabajo. En rigor, no he encontrado una base clara para distinguir las políticas de otras formas de acción social, ni tampoco cuando se habla de políticas públicas, porque no se señala lo que las diferencia de las otras políticas no públicas. Me parece positivo apuntar que habría que destacar más la relación entre las políticas y el Estado, por un lado, y entre las políticas y su racionalidad en términos de los intereses de los grupos y sectores dominantes, por el otro. Cabría agregar que me parece de rigor una mayor explicitación de la distinción entre política de población y proceso demográfico, conceptos estos sobre los que, en mi opinión, hay una frecuente confusión de sentidos a lo largo del trabajo.

3. Un comentario semejante se puede anotar a propósito de un tema más específico y central para este trabajo que es el de las políticas de población. Las cuestiones básicas sobre lo qué es una política de población, cómo se la reconoce en la realidad y se la distingue de las otras políticas, no tienen una respuesta precisa tanto al nivel de la conceptualización teórica como al de las situaciones tipo (o los casos concretos) donde estuvieran claramente configuradas. Se dice reiteradamente que las políticas de población se integran con las otras políticas pero no se señala cómo. Y este es un punto muy importante que tiene una relación estrecha con el anterior, cuya elucidación es fundamental para cualquier tentativa de investigación concreta, sea empírica o de reconstrucción histórica. Para esclarecer estas dificultades hubiera sido necesario que se introdujeran ilustraciones concretas y referencias a situaciones históricas, esto además de los reajustes conceptuales requeridos para lograr un más alto grado de precisión en las categorías analíticas utilizadas.

En resumen, no está claro lo que sean las políticas de población ni sus conexiones estructurales con otros procesos sociopolíticos, su dependencia de la acción del Estado y su inserción en las formaciones hegemónicas prevalecientes. Consecuentemente, se impone una definición más específica, con referentes concretos y explícitos, de esta categoría analítica. En general, pienso que un movimiento recurrente de lo abstracto a lo concreto y viceversa habría beneficiado considerablemente el rigor analítico del trabajo pues ese vaivén discursivo habría puesto de relieve la necesidad de explicar más a fondo las conexiones que se han señalado.

4. Otro aspecto relevante es el de la relación entre las políticas de población y los diversos grupos, sectores, capas y clases sociales. Fuera de algunas referencias hechas al pasar con respecto a la estratificación social no hay un tratamiento sistemático de la relación entre políticas de población y clases o sectores sociales, ni tampoco se encuentran orientaciones sobre la manera como se vinculan los intereses de grupos y clases sociales (que son la médula de las relaciones de poder) con las metas y consecuencias de las políticas de población. Este es un problema insoslayable porque sin un adecuado esclarecimiento de las relaciones hegemónicas y los

intereses grupales considero que será imposible la identificación de los objetivos no profesados y latentes de las políticas de población, cualquier cosa que estas sean.

5. Finalmente, quisiera señalar una cuestión básica que se refiere a varias de las observaciones anteriores. Hay siempre y necesariamente una política de población? La respuesta tendría que ser ciertamente negativa. Entonces cabe otra cuestión complementaria que es esta: de qué manera se distingue un proceso demográfico con o sin política de población? La presencia histórica del Estado haría suponer la existencia necesaria de políticas en todas las áreas de políticas y, en este caso, de políticas de población como parecerían sugerirlo las observaciones de páginas 29 y 30 respecto a la "transición demográfica" y las migraciones? Una última cuestión que parece relevante que tiene que ver con la intermediación entre estructura de poder y proceso demográfico puede ser formulada así: además de las políticas de población hay otros medios de influir sobre la dinámica demográfica desde las diversas fuentes de poder? En otras palabras, se debe suponer que todas las acciones del poder sobre el proceso demográfico son invariablemente aspectos de una política?

En un comentario adicional se podría sugerir la necesidad de estudiar la conexión más general entre formaciones histórico-sociales concretas y estructura y tamaño de la población, en el entendido de que un tipo particular de sociedad posee un tipo correspondiente de configuración y dinámica demográfica que constituye el parámetro estructural fundamental de las políticas de población.

6. Considero que el trabajo es un comienzo promisorio de análisis de algunos importantes problemas hasta ahora olvidados o quizá - porque no - esquivados. En mi opinión, habría que continuarlo hasta alcanzar un terreno más concreto donde las proposiciones se refieran a objetos sociales identificables. De esta manera se pondrían a prueba las categorías y relaciones analíticas principales dándoles un fundamento relativamente plausible para la

/investigación que

investigación que de ellas se podrían derivar. Y en estos nuevos desarrollos del trabajo sugiero que se preste más atención al problema analítico y concreto de las políticas de población pues se necesitan mayores progresos así como afinamientos y precisiones en su elaboración, para que la conexión entre poder y población que se ha estudiado aparezca más rigurosamente fundada.

1. The first part of the document is a letter from the President of the United States to the Congress, dated January 3, 1863. It is a very important document, as it contains the President's message to Congress, and is one of the most important documents in the history of the United States.

2. The second part of the document is a letter from the Secretary of the United States to the Congress, dated January 3, 1863. It is a very important document, as it contains the Secretary's message to Congress, and is one of the most important documents in the history of the United States.

3. The third part of the document is a letter from the Secretary of the United States to the Congress, dated January 3, 1863. It is a very important document, as it contains the Secretary's message to Congress, and is one of the most important documents in the history of the United States.

4. The fourth part of the document is a letter from the Secretary of the United States to the Congress, dated January 3, 1863. It is a very important document, as it contains the Secretary's message to Congress, and is one of the most important documents in the history of the United States.

5. The fifth part of the document is a letter from the Secretary of the United States to the Congress, dated January 3, 1863. It is a very important document, as it contains the Secretary's message to Congress, and is one of the most important documents in the history of the United States.