

Form DOCPAL ARCH 4.11.77

02056 64

5396

28-12-77

ACCESO

NISIS

Fecha recepción

ARCHIVO DE DOCUMENTOS

Original NO SALE de DOCPAL

INSTRUCCIONES PARA EL COMPENDIADOR



Resumen informativo

Resumen indicativo

~~SOLO~~ indización

NO HACER NADA

DOCPAL  
CELADE

SANTIAGO, 22-25 Noviembre, 1977

**AIGUNAS PROPOSICIONES PARA UNIFICAR CRITERIOS DE ANALISIS DE LAS POLITICAS PUBLICAS EN EL PROYECTO COMPARATIVO**

Raúl Atria

Santiago, Chile

Noviembre, 1977

**BIBLIOTECA "GIORGIO MORTARA"**  
CENTRO LATINO AMERICANO  
DE DEMOGRAFIA

## I. INTRODUCCION

Las notas que siguen constituyen un esbozo general de sugerencias para abordar el análisis de las políticas públicas dentro del proyecto de investigación comparativa ("Desarrollo Regional, Políticas Públicas, Migraciones y Primacía en América Latina"). La base para la preparación de este documento, que es un borrador para discusión, está en los planteamientos del proyecto<sup>1/</sup> que apuntan al rol del Estado en la dinámica de la concentración y en las relaciones de regiones centrales y periféricas, y en el documento que, como Anexo II, fue presentado en la Primera Reunión de Coordinación del Proyecto, en agosto de 1976.<sup>2/</sup>

Las reuniones de coordinación han tenido por objeto sentar las bases de acuerdo de lo que se ha dado en llamar el "núcleo mínimo común" que especifica la parte propiamente comparativa del proyecto en cada una de sus fases. El plan general acordado en la Primera Reunión, estableció que la primera fase estaría dedicada al estudio de los determinantes directos de la migración a la ciudad capital y centros alternativos, aspectos que fueron tratados en la Segunda Reunión de Coordinación (abril de 1977). El núcleo mínimo común que de allí surgió, permitió unificar criterios para definir las variables que eran objeto de análisis en esa fase y adoptar formas comunes de operacionalizar y medir esas variables.<sup>3/</sup> También dentro de ese plan general se estableció que la segunda fase, que se inicia con esta Tercera Reunión de Coordinación estaría centrada en el estudio de los factores macroestructurales que determinan la estructura productiva de las regiones y que, en su conjunto, establecen las relaciones que se dan entre regiones "centrales" y "periféricas". El mismo plan general de trabajo señaló que la incorporación de las políticas

<sup>1/</sup> Unidad Central PISPAL, Proyecto original presentado en la reunión de agosto de 1976.

<sup>2/</sup> "Políticas Públicas, Localización del Desarrollo Industrial y Concentración Especial de la Población", Unidad Central, PISPAL, agosto 1976.

<sup>3/</sup> "Informe de la Segunda Reunión de Coordinación", Unidad Central, mayo 1977.

públicas correspondería a la fase final de la investigación, vale decir, una vez que se tuviera la descripción de las tendencias mayores de los flujos migratorios hacia la ciudad principal y centros alternativos; la evolución de los determinantes directos de tales flujos y la conformación de la estructura productiva de las regiones.

Si bien este último aspecto constituye el eje central del trabajo a realizar en la segunda fase del proyecto y como tal, es el tema básico de esta Tercera Reunión de Coordinación, se consideró indispensable iniciar también en esta oportunidad la discusión de la forma práctica en que procedería incorporar el análisis de las políticas públicas. Con tal propósito se han escrito las reflexiones y sugerencias que siguen a continuación, referidas a las políticas públicas y, por ende, al rol del Estado, como factores que contribuyen a mantener o a cambiar las tendencias de las variables que definen el objeto de estudio del proyecto.

## II EL PUNTO DE PARTIDA: INTEGRACION DEL ANALISIS DE LAS POLITICAS PUBLICAS AL DISEÑO DE LA INVESTIGACION COMPARATIVA

Para encuadrar el tema específico de este documento, quizás convenga retomar el punto de partida que se estableció en el Anexo II de agosto de 1976, ya mencionado. Para ello se reproducen, a continuación, con algunas modificaciones menores, las ideas generales contenidas en la primera parte de ese anexo.

El planteamiento general del proyecto y particularmente el marco de análisis desarrollado para dar cuenta de las interrelaciones entre regiones con distintos grados de concentración industrial, diversificación de la base económica, especialización productiva y demanda y oferta de fuerza de trabajo, lleva a sostener un conjunto de proposiciones para orientar el análisis comparativo.

En primer lugar, se destacan dos tendencias generales:

- "a) mientras más concentrada se encuentre geográficamente la población al comienzo del período, más concentradoras serán las tendencias del desarrollo industrial posterior;
- b) mientras mayor sea el grado de primacía urbana al comienzo del período (mientras más la jerarquía de los centros urbanos se aleje de la regla tamaño-rango), más tenderá el desarrollo industrial a concentrarse en el centro primado".

Estas dos proposiciones se plantean como tendencias esperadas a partir de la situación existente al inicio del período (circa 1950 para los efectos del proyecto), en la medida en que la dinámica de las relaciones interregionales dentro del país opera sin restricciones.

Por otra parte, se sostiene en que "dada una cierta estructura espacial del poblamiento heredada del pasado, la racionalidad económica capitalista llevará a una división del trabajo interna a cada estado-nación en la cual

una o más regiones desempeñarán el papel de centros con una base económica diversificada, mientras que en las otras tendrán una base especializada y mantendrán relaciones asimétricas con las primeras"... "Establecidas estas relaciones tiende a producirse un movimiento acumulativo de causación circular que afianza aún más las posiciones centrales y periféricas de las unidades interrelacionadas y establece diferencias respecto a los determinantes de las migraciones conducentes a crear masivos desplazamientos poblacionales hacia el o los centros urbanos principales". (p. 16).

De lo anterior se desprenden como corolarios (siempre dentro de la dinámica estructural señalada), las otras proposiciones que sirven para ampliar el cuadro de las tendencias esperadas:

- "e) mientras menos intervencionistas sean las estrategias de desarrollo (reconstruidas en base al contenido de políticas concretas y específicas, según se expresa anteriormente en el mismo proyecto) mayor será el grado de concentración industrial en la ciudad primada, y
- d) mientras mayor sea la concentración industrial en la ciudad primada, mayor será la migración hacia ella".

Partiendo de este marco general orientador del análisis comparativo, procedería encuadrar el análisis de las políticas públicas dentro de dos tipos de situaciones que podrían constatare a partir de la descripción empírica del comportamiento de las tendencias anotadas. El primer tipo de situaciones estaría dado por aquellos casos en que las tendencias se ajustan a la dinámica prevista por el marco general. El segundo tipo correspondería a aquellos casos en que se observan alteraciones de las tendencias previstas.

El primer tipo (comportamiento real de las tendencias ajustadas al comportamiento previsto) podría resumirse simplídicamente en términos de aumento de la primacía en el transcurso del período con aumento de la concentración industrial. En este caso estaría operando la causación circular de concentración espacial de la población → concentración industrial → concentración espacial de la población → ...

Desde el punto de vista del análisis de las políticas públicas cabría suponer como orientación general para este primer tipo de situación, que la intervención del Estado en las tendencias señaladas es "inexistente" o que, habiendo medidas intervencionistas, ellas no alcanzan a afectar la dinámica de tales tendencias.

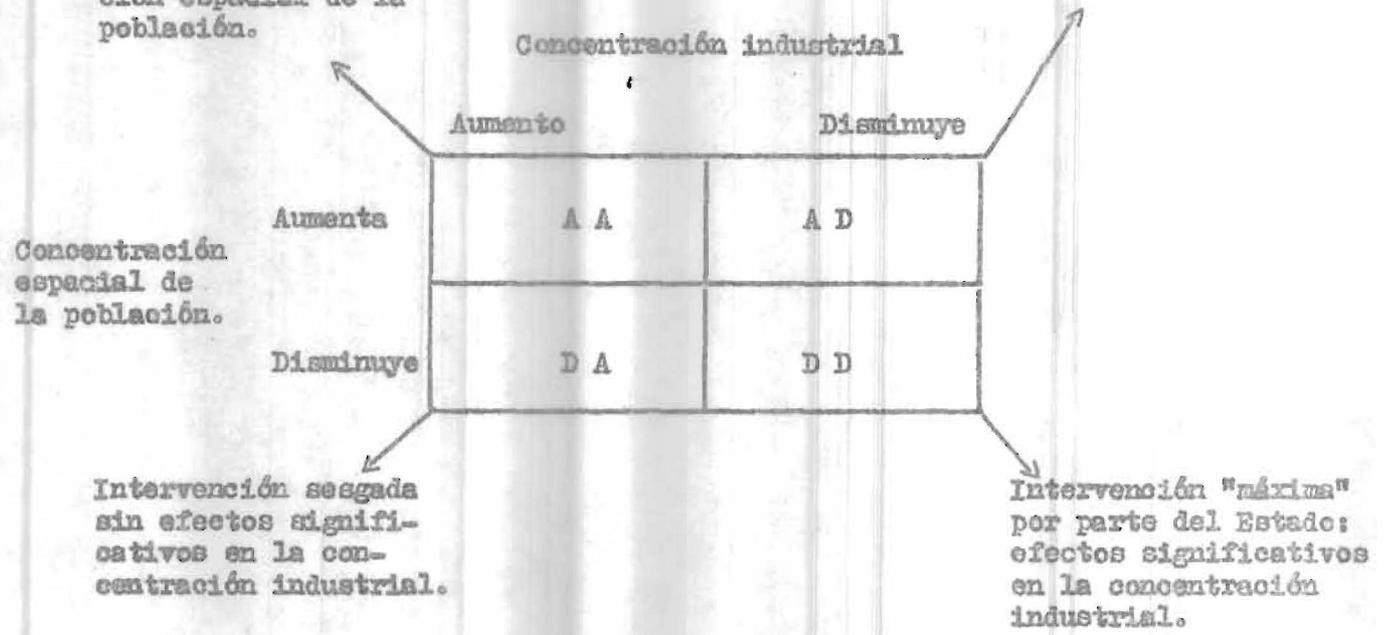
El segundo tipo de situación (tendencias reales que se comportan de modo distinto al comportamiento esperado) puede implicar tanto disminución de la primacía con aumento de la concentración industrial en el o los centros urbanos principales como la relación inversa. Puede implicar asimismo, disminución de ambas tendencias a la vez. Cualquiera de estos casos estaría indicando que la dinámica de la causación circular no se produce o se ve significativamente modificada, con lo cual el análisis de las políticas públicas podrá orientarse suponiendo que la intervención del Estado en la dinámica estructural originaria es marcadamente mayor que en el primer tipo de situación.

La descripción de las tendencias reales observadas en el período para los países incluidos en el proyecto comparativo resulta indispensable como paso previo para señalar situaciones que son indicativas de problemas distintos, que pasan a ser objeto específico del análisis de políticas públicas, en uno y otro tipo de situación. Esa descripción se obtiene como producto de la primera fase del proyecto.

El cuadro siguiente puede ser útil para ilustrar las diversas posibilidades que el diseño de este análisis admitiría de acuerdo al comportamiento observado de las tendencias generales en relación con el grado y forma de intervención estatal que acompañaría a diversas situaciones posibles:

Intervención inexistente o "mínima" por parte del Estado: no hay efectos significativos en la concentración industrial ni en la concentración espacial de la población.

Intervención sesgada: sin efectos significativos en la concentración espacial de la población.



La alteración de la dinámica estructural originaria podría operar de tres maneras distintas (AD, DA, DD). Desde luego la alteración más drástica correspondería a aquel caso en que ambas variables muestran una tendencia a la disminución a lo largo del período (DD). Sería posible suponer al respecto que el Estado asume un rol principal en este cambio radical del patrón "espontáneo". En el extremo inferior de la diagonal principal del cuadro se identifica este caso como de intervención "máxima", para dar a entender con ello que se estaría en presencia de alteraciones claramente indicativas de adopción e implementación de políticas que "simultáneamente" afectan a ambos componentes del fenómeno. A propósito de las políticas de esta naturaleza (o más bien del conjunto o "haz" de políticas donde se combinan las que afectan a uno de los componentes con las que afectan al otro), cabe hacer algunas digresiones que retrotraen al marco de análisis de la dinámica estructural.

Frente al caso que se comenta, la racionalidad capitalista que liga los patrones interregionales de intercambios económicos con los flujos migratorios, a través del equilibrio no interferido de la demanda y oferta de empleo, dejaría de operar como factor soportante principal de la dinámica estructural. En la práctica ello supondría la existencia de un esquema (o "estrategia") de desarrollo con un marcado predominio que otorga al Estado un activo papel en la conducción de la economía. Para que a través de políticas públicas se pueda llegar a afectar significativamente y en forma simultánea el curso de las tendencias descritas, sería necesario suponer un tipo de Estado y una forma de acción estatal capaz de iniciar y sostener un elevado grado de intervención global y directa en la actividad económica, social y administrativa.

Siguiendo con el desarrollo del cuadro aparecen dos casos (AD y DA) en que las alteraciones de las tendencias básicas se llevan a cabo mediante un cambio de sentido en la variación de una de las variables consideradas, manteniéndose para la otra el sentido que le imprime la dinámica estructural "espontánea". En estos casos cabría suponer que la relación de causación circular entre concentración del desarrollo industrial y concentración espacial de la población se rompe y que, por ende, operan los factores contrarrestantes de esa dinámica concentradora. Desde el punto de vista del análisis de políticas públicas sería igualmente posible suponer que la "lógica interna" del sistema capitalista se ve limitada o interferida por algún tipo de acciones que opera sobre uno de los componentes o variables y que no opera sobre el otro componente. Por esta razón se podría decir que las políticas públicas que pueden ligarse a estos casos de alteración de la dinámica estructural corresponden a formas "sesgadas" de intervención del Estado.

En uno de estos casos (AD: aumento de la concentración espacial de la población con disminución de la concentración industrial), esta intervención es "sesgada" porque no produce efectos significativos en la tendencia concentradora de la población en el espacio nacional (i.e. el crecimiento de la ciudad primada continúa acelerado), pero sí los produce en la tendencia concentradora del desarrollo industrial (i.e. las regiones "periféricas" diversifican su base económica).

En el otro caso (D.A.: disminución de la concentración espacial de la población con aumento de la concentración industrial) la intervención es sesgada porque no produce efectos en la tendencia concentradora del desarrollo industrial, aun cuando sí los produzca en la otra tendencia complementaria.

Esta combinación de "eficacia-ineficacia" de las políticas que pueden asociarse a uno u otro caso, parece ser relativamente frecuente en las modalidades históricas recientes que asume la acción del Estado en los países del continente. De allí que sea posible esperar que en los casos nacionales que se incluyen en el proyecto comparativo, las dos situaciones descritas más arriba, que apuntan a alteraciones parciales de la dinámica por intervenciones sesgadas, serán posiblemente frecuentes. El diseño del análisis de las políticas específicas que se incluyan deberá desarrollarse de tal modo que permita captar adecuadamente esas realidades.

Para terminar esta descripción del cuadro que se comenta, debe mencionarse aquel caso que corresponde a la mantención de las tendencias concentradoras en la forma que se infiere del marco explicativo de la dinámica estructural (A.A.). Desde el punto de vista de las políticas públicas este caso estaría indicando que la intervención del Estado es "inexistente" frente a las tendencias "espontáneas". También podría indicar que se trata de una intervención que es "mínima" en el sentido de que aun cuando existan "medidas" de acción, ellas no alcanzan a producir ningún efecto significativo en la dinámica que continúa operando sobre la base de una lógica interna capitalista que no es interferida. No debe descartarse este caso de mantención de las tendencias como "irrelevante" para el análisis de las políticas públicas. Por el contrario, el caso puede proporcionar un terreno de estudio de lo que en cierta literatura se conoce como la "no-política", fenómeno que indudablemente reviste interés. También puede ser útil para examinar cómo operan las políticas que refuerzan la lógica del sistema capitalista de una sociedad nacional dada y para estudiar el fracaso de políticas contrarrestantes que no llegan a producir los efectos esperados.

La sección anterior proporciona un panorama hipotético de las diversas situaciones que pueden darse en los casos nacionales, como resultado de la observación de las tendencias reales que se estudian en la primera fase del proyecto. Al momento de entrar al análisis de las políticas públicas se tendrá por consiguiente, el curso real de las tendencias a la concentración como dato empírico que debe ser explicado. De allí surge un primer criterio general para abordar el estudio de las políticas públicas en relación con la evolución de esas tendencias según se observe en cada caso nacional: el tipo y grado de intervención del Estado en la dinámica de la concentración espacial de la población y de la concentración industrial en ciertas regiones de los países no pueden determinarse solamente por la caracterización global del Estado. Dicha intervención debe determinarse en función de las características específicas de las tendencias observadas.

Un segundo criterio que se vincula directamente con el anterior es que será necesario distinguir al interior del período largo del proyecto (circa 1950 circa 1975) subperíodos que pueden ser relevantes (dependiendo de las realidades y procesos socio-políticos de cada país) para marcar tanto la continuidad como el cambio en ciertas modalidades de acción del Estado.

Estos dos criterios, en resumen, contraponen en una primera aproximación los posibles cambios o continuidades de las tendencias concentradoras observadas, con cambios o continuidades socio-políticas en la acción del Estado (cambios en la composición de las fuerzas políticas gobernantes o cambios en las formas y modalidades de planificación según sean las particularidades de los casos nacionales).

### III POLITICAS EN RELACION CON LA CADENA CAUSAL DE LA MIGRACION HACIA LAS CIUDADES PRINCIPALES

Volviendo siempre a la estructura general del proyecto, nos encontramos con que el fenómeno a ser explicado (la migración hacia las ciudades principales) es el resultado de dos dinámicas interrelacionadas: a) la que se engloba bajo los determinantes directos de la migración y b) aquella que corresponde a los factores macroestructurales ligados a las características "centrales" o "periféricas" de las economías regionales.

El contenido específico de las políticas públicas que correspondería analizar no puede ser determinado a priori para todos los casos nacionales por igual. Es evidente que, dependiendo de aquellos cambios o continuidades socio-políticas que se mencionaban a propósito del segundo criterio señalado más arriba, los distintos países presentarán particularidades propias en la gama de políticas específicas que se llevan a cabo, en los instrumentos de acción estatal utilizados y en la "duración" de las políticas a través del tiempo. En otras palabras, no es razonable pensar que se podrá tener en cada caso un conjunto idéntico de políticas públicas como objeto de análisis. En definitiva cada centro deberá seleccionar las políticas públicas que se examinarán atendiendo a la realidad particular del país. Sin embargo, es posible proponer, siguiendo en la línea de la sección anterior, algunos criterios que surgen de la estructura general del proyecto.

Sin pretender llegar a la identificación final de las políticas, cabría intentar una reducción del amplísimo campo posible de acciones del Estado, en dos conjuntos, que se desprenden directamente de las dinámicas "causales" de la migración. Si se adopta tal criterio se tiene por una parte el conjunto de políticas vinculadas a los determinantes directos y, por otra, el conjunto vinculado a los factores macroestructurales.

En concreto este tercer criterio estaría indicando que:

- a) en cada país se incluirían políticas a través de las cuales se ha implementado o se ha tratado de implementar acciones destinadas a

"intervenir" en las oportunidades de empleo, en las condiciones de existencia y en la distancia, y

- b) en cada país se incluiría políticas a través de las cuales se ha implementado o se ha tratado de implementar acciones destinadas a "intervenir" en la localización industrial y en la diversificación o especialización productiva regional.

En general, las políticas públicas vinculadas a los determinantes directos por una parte, y a los factores macroestructurales, por otra, apuntan a distintos "niveles" de acción del Estado. Las primeras caben dentro de aquel tipo de acción estatal que tiende a corregir "ex-post" las distribuciones de bienes, servicios y oportunidades que son el resultado, en cada momento, de las estructuras económicas y sociales. En un sentido amplio corresponden a políticas y programas de bienestar que típicamente son llevadas a cabo por agencias públicas encargadas de la administración de servicios públicos (educación, vivienda, seguridad social, salud pública). Las políticas de este tipo tienen un carácter redistributivo y compensatorio para corregir resultados "finales" en la distribución del ingreso real y parecen conformar un área de "intervención" del Estado suficientemente institucionalizada como para disponer de la perspectiva temporal y de los datos cuantitativos necesarios para el análisis de políticas explícitas en los diversos países.

La acción del Estado vinculada a la segunda de las dinámicas mencionadas (los factores macroestructurales), comprende, en cambio, políticas que se sitúan en otro nivel de intervención estatal. Nos encontramos aquí con políticas que podríamos denominar "estructurales" en el sentido de que ellas apuntan a modificaciones "ex-ante" de los resultados de las estructuras económicas y sociales. Por lo general estas políticas suponen algún grado de intervención en los mecanismos de mercado tales como el sistema de precios o la asignación sectorial y/o regional de la inversión. Obviamente, en este nivel, el proceso de institucionalización de las políticas estructurales no sigue el mismo curso histórico en cada país, ni tampoco parece alcanzar el grado que anotábamos a propósito de las políticas de bienestar.

Esta breve digresión viene al caso para advertir que hay contextos cualitativamente diferentes para analizar el rol del Estado (y por tanto las políticas concretas), en cada una de las dinámicas que se consideran en el proyecto. Si ello es así, quiere decir que entran a jugar, a diferencia de lo que ha sido el trabajo ya realizado en el proyecto, elementos cualitativos de análisis que se inscriben en procesos socio-políticos que cada país ostenta con distintos grados de complejidad.

En todo caso, así como la primera etapa del proyecto debe permitir identificar y ponderar los pesos que tienen los determinantes directos de la migración en cada país, la segunda fase permitirá alcanzar algo análogo con respecto a los factores macroestructurales. Para el análisis de las políticas públicas, ambos resultados deben ser tratados como insumos que proporcionen una referencia acerca de las áreas y niveles donde presumiblemente cabría analizar la intervención del Estado en relación con los fenómenos que nos ocupan (concentración espacial de la población y concentración de la localización industrial).