



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO

**IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE POBLACIÓN EN LA REGIÓN
AREQUIPA, 2010-2014**

Tesis para optar el grado académico de Magíster en Ciencia Política y
Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

AUTOR:

Mario Gustavo Berrios Espezúa

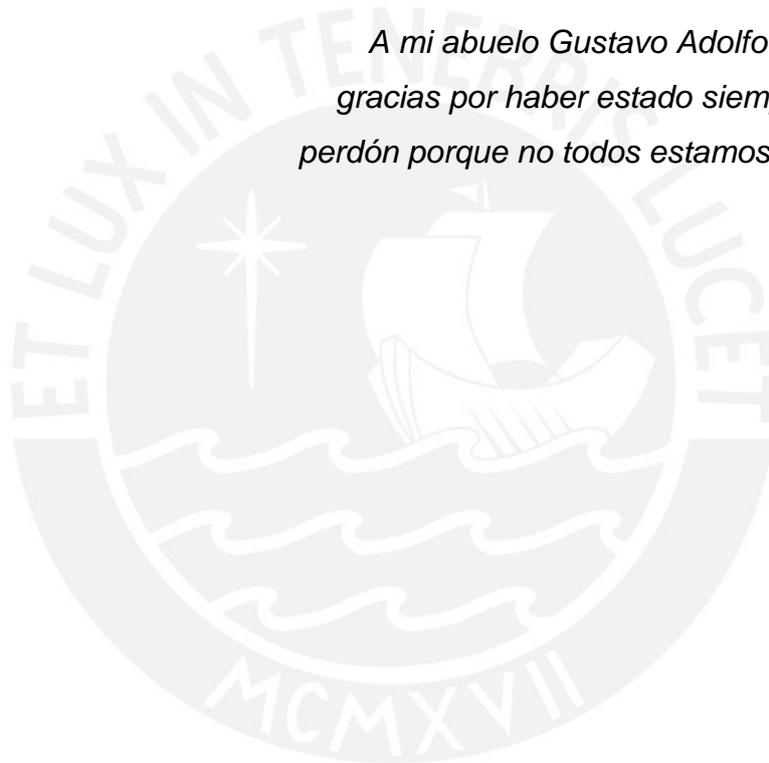
ASESORA:

Mercedes Crisóstomo Meza

LIMA - PERÚ

2015

*A mi abuelo Gustavo Adolfo Espezúa Rejas,
gracias por haber estado siempre para todos y
perdón porque no todos estamos siempre para ti.*



AGRADECIMIENTOS

En primer lugar deseo agradecer a la Pontificia Universidad Católica del Perú, que mediante el Programa de Apoyo a la Investigación de Posgrado (PAIP), financió el desarrollo de la presente investigación. Agradezco a Henry Pease, Sinesio López, Eduardo Dargent, Tania Vásquez y Giofianni Peirano por su apoyo y aliento desde el inicio de mis estudios de maestría. Agradezco de manera muy especial a mi asesora, Mercedes Crisóstomo por su constante y productivo apoyo en el desarrollo de esta tesis de investigación, es seguro que sin sus constantes observaciones, consejos y correcciones no estaría hoy presentando estos resultados. Gracias infinitas.

En segundo lugar deseo agradecer a mis colegas y amigos de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, en especial a Víctor Sacca, Jaime Miranda, Carlos Leyton, Patricia Salas y Jorge Bedregal, quienes siguieron de cerca mis estudios de posgrado y el desarrollo de esta investigación. Sus consejos y recomendaciones siempre fueron bien recibidos y eternamente agradecidos.

Agradezco de manera especial a los funcionarios miembros del equipo técnico multisectorial del gobierno regional de Arequipa, por su apoyo, su tiempo y voluntad para poder transmitirme sus percepciones, intereses y opiniones.

Finalmente, deseo agradecer a mi familia por su apoyo incondicional en todas las aventuras académicas en las que decido participar. Gracias por ser la fortaleza necesaria para poder seguir adelante.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1: POLÍTICAS PÚBLICAS DE POBLACIÓN	11
1.1. Enfoques teóricos	13
1.1.1. Población y desarrollo	13
1.1.2. Políticas públicas.....	17
1.1.3. Políticas públicas de población	20
1.2. Estado de la cuestión: políticas públicas de población	25
1.2.1. Estudios sobre políticas públicas de población en Latinoamérica	25
A. Acerca de las perspectivas y enfoques teóricos de las políticas públicas de población	26
B. Acerca de los actores y relaciones en la implementación de las políticas de población	29
C. Acerca de la institucionalización e implementación de la política de población	31
1.2.2. Estudios sobre políticas públicas de población en el Perú	34
1.3. Marco Legal-Normativo Poblacional en el Perú	37
1.3.1. Antecedentes de la Ley de Política Nacional de Población	38
1.3.2. La Ley de Política Nacional de Población	40
CAPÍTULO 2: REALIDAD DEMOGRÁFICA REGIONAL Y EL PLAN NACIONAL DE POBLACIÓN, 2010-2014	44
2.1. Realidad demográfica de la región Arequipa	45
2.1.1. Dinámica y volumen poblacional	46
2.1.2. Estructura Poblacional.....	48
2.1.3. Distribución territorial.....	53
2.2. Análisis del Plan Nacional de Población 2010-2014	57
2.2.1. Desafíos del Plan Nacional de Población 2010 – 2014	59
2.2.2. Visión y Misión del Plan Nacional de Población 2010 – 2014	62
2.2.3. Enfoques del Plan Nacional de Población 2010 – 2014	63
2.2.4. Objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Nacional de Población 2010 – 2014.....	64

2.2.5. Mecanismos institucionales para la gestión del Plan Nacional de Población 2010-2014.....	67
CAPÍTULO 3: EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE POBLACIÓN EN LA REGIÓN AREQUIPA, 2010-2014	70
3.1. El proceso de implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa, 2010-2014.....	71
3.1.1. Requerimientos previos para el proceso	72
A. Capacidades: el Equipo Técnico Multisectorial	72
B. Obstáculos: conocimientos y recursos	77
3.1.2. Las particularidades teóricas, normativas y metodológicas para la implementación del Plan Nacional de Población en la Región Arequipa, 2010-2014	79
A. Aspectos teóricos	80
B. Aspectos normativos	85
C. Aspectos metodológicos.....	87
3.2. Fases de la formulación del Programa Regional de Población de la región Arequipa, 2012-2015.....	89
3.2.1. Fase 1: La recopilación de información.....	91
3.2.2. Fase 2: El procesamiento de la información.....	95
3.3. Actores y participación en el proceso.....	103
3.4. Principales resultados del proceso de implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa	108
3.5. Voluntad e institucionalidad	113
CONCLUSIONES	115
BIBLIOGRAFÍA.....	119
ANEXOS	125
Anexo 1: Guía de entrevista semi estructurada individual para funcionarios y/o ex funcionarios públicos regionales	126
Anexo 2: Guía de entrevista semi estructurada individual para expertos regionales en temas poblacionales.....	130
Anexo 3: Protocolo de consentimiento informado para participantes.....	132
Anexo 4: Matriz para el acopio de información producto de la revisión documental.....	134

INTRODUCCIÓN

El proceso de elaboración de la política de población es un compromiso asumido por el Estado peruano a través de acuerdos y tratados internacionales de los cuales forma parte. De acuerdo a éstos, el Estado, para aplicar una apropiada política pública de población debe planificar y ejecutar acciones públicas en lo referente a la dinámica, estructura, volumen y distribución de la población sobre el territorio nacional. En ese sentido, dicha política se da dentro de un marco más amplio en favor del desarrollo socioeconómico y no de forma aislada.

Ante esta situación, el Estado peruano, durante el segundo gobierno de Alan García, y como respuesta a esta necesidad, elaboró y promulgó el Plan Nacional de Población 2010-2014. Este plan tiene por objetivo incorporar las oportunidades y retos del cambio demográfico en las políticas y estrategias de desarrollo, para contribuir a la reducción de la pobreza y a la eliminación de las desigualdades sociales. En ese marco, en Arequipa, en el año 2012, se dio inicio a dicho proceso con el primer y más importante paso: la elaboración del Programa Regional de Población de la región.

El presente estudio aborda la elaboración de dicho programa regional, en el marco de la implementación del plan nacional. Para ello, el objetivo general de la investigación fue comprender el proceso de implementación del Plan Nacional de Población en la Región Arequipa, 2010-2014. Los objetivos específicos fueron, en primer lugar, determinar las particularidades teóricas, normativas y metodológicas más importantes para la implementación del Plan Nacional de Población en la Región Arequipa, 2010-2014. En segundo lugar, identificar los actores que participaron de la implementación del Plan Nacional de Población en la Región Arequipa, 2010-2014 y sus percepciones e intereses

respecto al mismo. Finalmente, describir los principales resultados del proceso de implementación del Plan Nacional de Población en la Región Arequipa, 2010-2014.

Se planteó como hipótesis de investigación que el proceso de implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa se ha llevado a cabo de manera deficiente. Esto debido a que el marco normativo posee pocos instrumentos pertinentes para modificar la dinámica poblacional y al poco conocimiento sobre el tema poblacional de los actores políticos involucrados en el tema. El escaso interés, poca voluntad política y la débil institucionalidad del gobierno regional para promover el desarrollo de forma descentralizada, son otros factores que han contribuido a esta deficiente implementación.

En base a lo anterior, las preguntas de investigación que me he planteado y que en esta tesis respondo son ¿Cómo se ha desarrollado el proceso de implementación del Plan Nacional de Población en la Región Arequipa, 2010-2014? ¿Cuáles han sido las particularidades teóricas, normativas y metodológicas más importantes para la implementación del Plan Nacional de Población en la Región Arequipa, 2010-2014? ¿Cuáles han sido los actores que participaron en la implementación del Plan Nacional de Población en la Región Arequipa, 2010-2014 y sus intereses respecto al mismo? Y, finalmente, ¿cuáles han sido los principales resultados del proceso de implementación del Plan Nacional de Población en la Región Arequipa, 2010-2014?

Para dar respuesta a dichas interrogantes, la presente investigación parte de un enfoque cualitativo, ya que intenté comprender y profundizar los fenómenos sociales y políticos desde la perspectiva de los actores. Para ello el diseño está basado en el estudio de caso de una política pública en específico: la política de población. Los estudios de caso se caracterizan por abordar un tema particular, donde dicha particularidad reemplaza la validez de la generalización. Por ello he considerado necesario usar las técnicas de investigación cualitativa como las entrevistas semi-estructuras y la revisión documental.

Como parte del proceso de investigación, previa elaboración de una guía de entrevistas, la cual fue validada, se entrevistó a dos tipos de actores. Por un lado, funcionarios públicos miembros del equipo técnico multisectorial conformado para llevar a cabo la implementación del Plan Nacional de Población en la Región Arequipa, 2010-2014. Los criterios de selección fueron que dichos informantes sean o hayan sido funcionarios en el período de estudio (2010-2014) y que hayan asistido a las reuniones y talleres de trabajo. Teniendo como base esos criterios, he logrado entrevistar a 10 miembros del equipo técnico multisectorial. Otro de los actores entrevistados han sido expertos regionales en temas poblacionales. Los criterios para escoger a dichos informantes han sido que posean experiencia en el sector público, con algún tipo de especialización en materia poblacional, publicaciones relacionadas al tema demográfico y/o enseñanza de dicha materia en instituciones de educación superior. En base a ello, logré identificar y entrevistar a 3 expertos regionales en temas poblacionales. El procesamiento de la información cualitativa se ha realizado transcribiendo todas las entrevistas y ordenando los datos en matrices, de tal forma que he tenido una visión amplia de lo que los actores piensan respecto a los temas propuestos en la guía de entrevistas. Teniendo en cuenta los criterios de confidencialidad y de ética en la investigación, he aplicado el consentimiento informado a todos los entrevistados. En dicho documento, los informantes manifiestan su voluntad de participar de este estudio y mi compromiso a mantener sus identidades de forma anónima, salvo que ellos mismos deseen lo contrario. En base a ello, en algunos casos se citan sus nombres completos y, en otros, solamente se menciona que son funcionarios públicos miembros del equipo técnico.

Para la revisión documental se procedió a analizar las actas de las reuniones y talleres de coordinación del equipo técnico multisectorial, así como el Plan Nacional de Población, el diagnóstico poblacional regional y los avances del Programa Regional de Población. Posteriormente sistematicé la información recolectada en una ficha matriz. Valga la pena destacar que no se tuvo acceso a todas las actas de talleres y reuniones, ya que muchas de ellas

no se encontraban en los archivos, ya que no había una oficina dedicada exclusivamente al proceso de implementación del plan nacional de población.

El proceso de revisión documental continuó con la búsqueda y selección de trabajos de investigación, tanto regionales, nacionales e internacionales. Para ello se revisaron las listas de tesis de las diversas universidades de Arequipa, no encontrándose ninguna tesis sobre mi tema de investigación. A nivel nacional la búsqueda resultó un poco más productiva. Sin embargo, la mayor parte de investigaciones y producción académica sobre mi tema de investigación provino de estudios hechos en México y América Central. De todas ellas realicé el fichaje y almacenamiento de información respectivos.

Una teoría relacional y holística que incluye elementos culturales, políticos, económicos y sociales es la que ha guiado mis reflexiones sobre las políticas públicas de población. En base a ello planteo que una política de población es un conjunto coherente, racional y ordenado de acciones (decisiones o indecisiones) adoptadas por el sector público, de acuerdo a las necesidades de la colectividad. Dichas acciones influyen explícitamente en la estructura, dinámica y volumen de la población, en su distribución territorial y como consecuencia de ello en una adecuada cobertura de sus necesidades básicas, posibilitando su adecuado desarrollo humano.

El presente trabajo de investigación está dividido en tres capítulos. En el primero realizo una sistematización de los principales alcances teóricos sobre población, políticas públicas y políticas públicas de población. Para ello cito los trabajos de Mathus, Marx, Notestein, Subirats y Miranda, como los principales autores que han orientado mi reflexión teórica. También hago referencia a los principales estudios realizados sobre mi tema de investigación, tanto a nivel nacional como internacional, para concluir con una síntesis del marco legal en materia poblacional. En el segundo capítulo presento un diagnóstico de la realidad demográfica de la región Arequipa y el análisis del Plan Nacional de Población 2010-2014, esto para poder contextualizar de mejor forma el tema de investigación. En el tercer capítulo analizo el proceso de implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa, 2010-2014. Finalmente presento las conclusiones a las que he llegado.

El conocimiento y planificación del crecimiento poblacional es un elemento clave para toda política pública, en cualquier sector y en cualquier nivel de gobierno. No considerar este elemento es planificar sin base y elaborar planteamientos, posiblemente bien intencionados, pero sin los efectos deseados. Sin embargo, el conocimiento de la población debe significar un insumo más para poder lograr un desarrollo más justo y equitativo. Como muy bien me dijo un funcionario entrevistado: “No tiene sentido planificar, programar o proyectar si no se toma en cuenta, si no se conoce el fin más importante de toda política pública: la población”.



CAPÍTULO 1: POLÍTICAS PÚBLICAS DE POBLACIÓN

La necesidad de una nueva cultura demográfica es hoy parte del vigor con el cual se han venido desarrollando las teorías de población, los estudios demográficos y las experiencias de las políticas de población en algunos países. Esta cultura debe insertarse en la agenda de los clásicos y nuevos movimientos sociales; en la vida cotidiana de la sociedad; en los procesos democráticos, y en los proyectos de democratización, reforma y modernización del Estado, actor clave en el establecimiento y puesta en operación de las políticas de población.

Roakel Cardona Recinos, Hacia una cultura demográfica.

La preocupación por el tema poblacional ha merecido una reflexión por parte de los pensadores antiguos; se puede decir que en la antigüedad las aproximaciones al tema poblacional estaban mucho más ligadas a cuestiones prácticas. Los principales factores eran aquellos relacionados con la supervivencia de la especie humana¹ y la importancia política y económica de la población². Por lo tanto, se propendía a un incremento en la tasa de natalidad y el consecuente crecimiento poblacional.

¹ Por ejemplo, Confucio, quien conoció zonas donde la sobrepoblación generaba grandes hambrunas con la consecuente muerte de cientos de habitantes. Algunos seguidores del sabio chino aseguraban que “el matrimonio prematuro aumentaba la mortalidad infantil y que, por otro lado, las ceremonias nupciales costosas disminuían la cantidad de matrimonios” (Miranda, 2009:76), formulando algunas de las variables demográficas contemporáneas.

² En Grecia, Platón basó sus reflexiones poblacionales en dos grandes interrogantes: ¿Cuál es el tamaño óptimo de la población para poder auto sostenerse?, y ¿cuál es el tamaño óptimo de la población que permitiera un real ejercicio de la democracia directa?, ante estas interrogantes, Platón propone que “5040 ciudadanos es el óptimo de población para una polis griega” (Miranda, 2009:76). El número dado por Platón no es caprichoso, “esta cifra tiene como divisores a todas las cifras, desde la unidad hasta el 12, permitiendo agrupar a los ciudadanos de múltiples maneras” (Escobedo, 2004: 38). Platón era consciente de que podían presentarse dos problemas poblacionales: la subpoblación y la superpoblación; en el caso de la primera recomendaba recurrir a un sistema de estímulos/castigos a los jóvenes para aumentar la tasa

El término población fue introducido en la obra de Francis Bacon, a principios del siglo XVII. Destacan también los aportes de los demógrafos ingleses John Graunt y su discípulo William Petty (1662), quienes fueron los primeros en realizar estudios empíricos sobre materia poblacional.

Desde entonces han existido múltiples definiciones, como la del demógrafo y político italiano Massimo Livi Bacci, quien define a la población como un conjunto de individuos, constituido de forma estable, ligado por vínculos de reproducción e identificado por características territoriales, políticas, jurídicas, étnicas o religiosas (Livi, 1993).

El sociólogo peruano Jaime Miranda (2008) destaca que “una población es el conjunto de individuos que viven sobre un territorio determinado. Este conjunto puede conservar las mismas características o evolucionar [...], ocupa un área física y se multiplica extendiendo su base geo-económica” (Miranda, 2008: 89).

De ambas definiciones he podido extraer algunas características en común: en primer lugar, debo mencionar que la población designa a un conjunto de personas que ocupan un área determinada, la misma que puede ocupar parte o la totalidad del área en cuestión. En segundo lugar, dicha ocupación es de forma estable, es decir que existe permanencia en dicha zona. Finalmente, en tercer lugar, ese conjunto de personas establecen relaciones sociales y económicas en común, lo que posibilita la coexistencia de las mismas.

Desde los orígenes de la humanidad, la población ha representado el principio y fin de todas las reflexiones; su estructura, volumen y dinámica han preocupado a grandes pensadores y teóricos quienes han reflexionado acerca de la necesidad de incrementar o disminuir el crecimiento poblacional.

A continuación presento los principales enfoques teóricos que tratan el binomio población-desarrollo y el tratamiento que, desde las políticas públicas, se le ha dado al mismo.

de natalidad; para el segundo caso, proponía el control de los nacimientos en familias numerosas o la colonización por parte del excedente poblacional.

1.1. Enfoques teóricos

1.1.1. Población y desarrollo

El estudio de la relación población y desarrollo ha sido abordado desde diferentes puntos de vista y enfoques teóricos a través de los tiempos, en base a la bibliografía revisada, he clasificado los enfoques teóricos en 3: en enfoque biológico o Malthusiano, el económico o Marxista y el de la transición demográfica.

Un primer enfoque teórico es el denominado biológico, este enfoque considera al ser humano como un ser viviente más y por lo tanto las leyes que regulan el crecimiento poblacional serían las mismas que las de los animales y plantas. Considera que el problema principal está en la cantidad de personas y toma en cuenta a la variable poblacional como variable independiente dentro de la realidad socioeconómica. Este enfoque también es denominado Malthusiano, ya que se basa en los escritos del sacerdote inglés Robert Malthus, quien en 1789, en su obra más importante, Ensayo sobre el principio de población, establece las líneas directrices de lo que sería la teoría poblacional más importante desarrollada para su época.

Malthus establece una relación directa entre el incremento poblacional y la capacidad de los recursos para poder satisfacer a la población, enunciando lo que hoy se conoce como la Ley de Malthus de la población:

Considerando aceptados mis postulados, afirmo que la capacidad de crecimiento de la población es infinitamente mayor que la capacidad de la tierra para producir alimentos para el hombre. La población, si no encuentra obstáculos, aumenta en progresión geométrica. Los alimentos tan sólo aumentan en progresión aritmética. Basta con poseer las más elementales nociones de números para poder apreciar la inmensa diferencia a favor de la primera de estas dos fuerzas. (Malthus, 1951: 53)

Su teoría tenía un fin en específico: lograr que la población no siga reproduciéndose de la manera en que lo venía haciendo, ya que llegaría un momento en que los recursos naturales serían insuficientes para poder satisfacer las múltiples necesidades de la población mundial. Al respecto, el autor proponía tres formas o frenos para evitar dicho crecimiento: los frenos

positivos, como guerras, hambrunas, etc., los frenos preventivos, como el adulterio, el aborto, etc., y los frenos morales como el celibato.

A partir de la década del 50 del siglo XX y como consecuencia del acelerado crecimiento poblacional en los países del tercer mundo y la crisis ambiental, muchos autores han retomado algunos de los postulados de Malthus, apareciendo lo que hoy conocemos como Neomalthusianismo. En esta vertiente teórica, uno de los iniciadores fue el entomólogo estadounidense Paul Ehrlich, quien en su obra *La Explosión Demográfica* (1968), reafirmaba los postulados teóricos de Malthus. Sin embargo, discrepaba respecto de los mecanismos para controlar el crecimiento poblacional. Ehrlich fue uno de los primeros teóricos en recomendar el uso de métodos para el control de la natalidad.

Al revisar esta teoría puedo decir que en este enfoque hay un error: el considerar como única causa de la pobreza y subdesarrollo de los pueblos el aumento de la población, ya que como sabemos, ningún fenómeno social es mono causal. Existen diversas causas de orden social, económico, cultural, político que pueden influir en el comportamiento demográfico de la población; por lo tanto esta es una de las debilidades de la teoría Malthusiana.

Un segundo enfoque teórico identificado es el enfoque teórico económico, planteado por Karl Marx, quien tiene una posición muy crítica acerca del origen de la teoría de Malthus:

Si el lector me trajera a colación el caso de Malthus, cuyo 'Essay on Population' vio la luz en 1798, yo aduciría que esta obra en su primera forma (y las ediciones posteriores no hacen más que embutir material en el viejo esquema y añadir cosas nuevas pero no descubiertas, sino simplemente anexadas por Malthus) no es otra cosa que un plagio escolarmente superficial y clericalmente declamatorio de sir James Steuart, Townsend, Franklin, Wallace, etc., y no contiene ni una sola proposición original. (Marx, 1877: 492)

Y respecto a las propuestas de Malthus, Marx afirma que:

"Esta circunstancia distingue ventajosamente a Malthus de otros curas protestantes que se han liberado del precepto católico del celibato sacerdotal y reivindicado a tal punto, como su misión bíblica específica, el 'Creced y multiplicaos', que contribuyen por doquier y en medida realmente indecorosa a

que la población aumente, mientras al mismo tiempo predicán a los obreros el principio de la población" (Marx, 1877: 492).

Para el autor de El Capital, el verdadero mérito de Malthus:

Consiste en hacer hincapié en la distribución desigual que media entre el capital y el trabajo asalariado. Pero lo hace de una parte, para demostrar la miseria de las clases trabajadoras como algo necesario [...] y de otra parte, para convencer a los capitalistas de que es indispensable la existencia de un clero eclesiástico y burocrático bien cebado [...] aconseja al proletariado, como panacea contra la miseria capitalista, que limite la procreación. (Marx, 1877: 657)

Para finalizar este debate, el autor alemán hace notar que las teorías Malthusianas que plantean que a mayor población, mayor miseria, no son del todo ciertas y que la realidad muestra otras dinámicas:

Thomas Sadler [...], publicó su célebre libro 'Ireland, its Evils and their Remedies', [...] en 1829, en el que mediante la comparación de datos estadísticos de las diversas provincias y en cada provincia de los diversos condados demuestra que en esa isla la miseria no impera, como pretende Malthus, en proporción al número de la población, sino en razón inversa a éste. (Marx, 1877:507)

Marx sostiene que no es el exceso de población lo que generaría problemas de desabastecimiento de recursos, sino que el problema está en la desigual distribución de los medios de subsistencia entre la población. Dicha distribución se realiza por los grandes grupos económicos dominantes (burguesía), quienes de esta forma intentan perpetuar la situación de desigualdad y pobreza existente en la clase obrera (proletariado) (Marx, 1877).

Siempre bajo el método del materialismo dialéctico, este enfoque propone que no existe una sola ley poblacional, sino que cada etapa del desarrollo histórico generaba sus propias leyes poblacionales. También consideraba que con la llegada del socialismo y las reformas que éste realizaría, las fuerzas productivas aumentarían y la sobrepoblación dejaría de ser un problema, ya que se podría lograr una mejor distribución de las riquezas y la consecuente satisfacción de las necesidades de toda la población.

Al igual que las teorías biológicas, enfoca el problema desde una visión mono causal, siendo la causa del problema el abuso y explotación de la burguesía hacia el proletariado, exculpando de cualquier responsabilidad a la población pobre, a mi parecer, uno de los errores de esta visión.

Finalmente, he logrado identificar el enfoque de la transición demográfica, para el cual la variable poblacional no actuaría de manera independiente frente a otras variables sociales, a diferencia del enfoque anterior, sino que el aumento o decrecimiento poblacional es producto del desarrollo cultural y educativo de la sociedad. Esta teoría da un paso más al considerar varios aspectos, especialmente factores de construcción social, como son la educación, la cultura y la tecnología. Este enfoque fue desarrollado por Frank Notestein (1953), quien sostiene que a lo largo de la historia de la humanidad han existido períodos, inicialmente de bajo crecimiento poblacional, con altas tasas de mortalidad y natalidad y un siguiente momento de bajo crecimiento, pero con tasas bajas de mortalidad y natalidad. Entre ambos extremos se dieron momentos históricos de cierta “estabilidad demográfica”.

Lamentablemente, los estudios de Notestein adolecieron de un problema importante: estuvieron enfocados en la realidad poblacional europea, experiencia que intentaron generalizar a todo el mundo, sin tomar en cuenta los aspectos culturales y educativos tan diferentes, especialmente, de los países en vías de desarrollo.

Como se puede apreciar, los tres enfoques teóricos presentan importantes alcances respecto a las variables que condicionan el crecimiento poblacional. También están presentes las explicaciones de las consecuencias que dicho crecimiento genera en la sociedad. Tomando en cuenta lo anterior, considero que el enfoque relacional, entre los aportes del enfoque económico (tales como la importancia de la distribución equitativa de la riqueza y la libertad de decisión respecto al número de hijos a tener) y elementos del enfoque de la transición demográfica (tales como la cultura y educación) es el que me ayudará a analizar de mejor forma la relación población–desarrollo a nivel regional.

1.1.2. Políticas públicas

En los últimos años ha surgido un interés especial en la Ciencia Política por el estudio de la acción de las autoridades políticas en la sociedad en general. Si bien es cierto que el estudio de dicha acción puede ser abordado desde diferentes disciplinas (como la sociología, la administración, la economía, etc.), es la ciencia política, y dentro de ella los estudios específicos acerca de las políticas públicas, la llamada a realizar un análisis más pormenorizado de los procesos, instrumentos, actores y recursos que se dan en dichas acciones públicas.

Al hacer referencia a las políticas públicas es menester realizar una breve diferenciación entre lo que entiendo por política y políticas públicas. La primera hace referencia a la lucha por el poder político, mientras que la segunda hace referencia al accionar gubernamental. En esta investigación no me detendré en hacer mayores definiciones del primer elemento, sin embargo cabe precisar mayores definiciones acerca del segundo.

Carlos Alza (2012) menciona que existen múltiples definiciones acerca del concepto de políticas públicas, desde aquellas que consideran como elementos centrales la acción o no acción del Estado, aquellas que las identifican más como programas de acción gubernamental o aquellas que destacan que son acciones encaminadas a solucionar problemas públicos. Sin embargo, para efectos de la presente investigación he decidido trabajar con la definición de políticas públicas que plantean Subirats y otros (2008), quienes dicen que éstas “son una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (Subirats, y otros, 2008: 38). Considero que esta definición es la más apropiada para el presente estudio ya que en ella se puede encontrar el origen de una política, quienes intervienen en ella y el objetivo de la misma. Las políticas públicas, por lo tanto deben tener claros estos elementos esenciales.

Ahora bien, las políticas públicas no siempre son exitosas, existen algunos determinantes que condicionan que la intervención del Estado sea

adecuada o no, cumpla con sus objetivos o no llegue a las metas esperadas. A esto se llama la calidad de la intervención, cuando una política pública logra dar solución al problema colectivo identificado. Para que una política pública sea buena o de excelencia, y complementando las ideas de Subirats, autores como Edgar Ortegón (2008) consideran que deben cumplirse algunas características principales, entre ellas ser estable y duradera en el tiempo, poder ajustarse y adaptarse a los cambios que pudieran darse en el proceso de implementación, tener coherencia y coordinación con las políticas afines y con los planes nacionales y/o sectoriales, efectiva implementación, tener una orientación hacia el bien común y una adecuada asignación y manejo de los recursos que aseguren el cumplimiento de los objetivos trazados (Ortegón, 2008: 32).

Como se puede apreciar, las características mencionadas líneas arriba deben ser producto de un buen gobierno y una buena gestión de las políticas públicas, las mismas que deben estar relacionadas a las reales demandas sociales y no con fines meramente demagógicos.

Todas las políticas públicas siguen un proceso, el que se denomina el ciclo de la política pública y que comprende las etapas de la agendación, diseño, implementación y evaluación. Ya que el objeto de estudio de la presente investigación se centra en la etapa de implementación, será a esta a la que le dediquemos unas líneas³.

La implementación de la política pública es la fase que consiste en la puesta en marcha, en la ejecución de los procesos y actividades planificadas en la etapa previa del diseño, haciendo uso de los recursos (humanos, económicos, jurídicos, cognitivos, patrimoniales, políticos, etc.) con el objetivo de producir bienes o prestar servicios a la población. Para el presente estudio me respaldo en la definición que hacen Joan Subirats y otros (2008), en el sentido de que la implementación de la política es el conjunto de acciones y decisiones:

³ Es preciso mencionar que el ciclo de políticas públicas no es algo estático, en el que se cumple con una etapa y se avanza a la siguiente sin “mirar atrás”; siguiendo las recomendaciones de Subirats, las políticas públicas deben “imaginarse como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar un sentido” (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008: 42).

[...] llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados que forman parte del Acuerdo de actuación Político-Administrativo (APA); enmarcadas por un Programa de actuación Político-Administrativo [...] que regula las reglas institucionales específicas a la política en cuestión, y realizadas con la intención de crear, influencias o controlar: la constitución de una 'red de acción pública' [...], la concepción de una 'estrategia de implementación' [...] y las decisiones y acciones concretas. (Subirats, y otros, 2008: 184-185)

Un aspecto a destacar es la presencia de sólidas instituciones públicas. Dichas instituciones definen los roles de los actores, sus responsabilidades e interacciones, por lo que la implementación de las políticas públicas depende en gran medida de la calidad de sus instituciones y de la interacción e intereses de los actores que en ella intervienen.

En base a las precisiones conceptuales realizadas líneas arriba, se puede afirmar que la gestión pública y las políticas públicas han sido estudiadas desde diversos enfoques.

Un primer enfoque que se debe destacar es el enfoque de la decisión racional, el cual tiene sus fundamentos en la economía de bienestar y está relacionada a la optimización de las decisiones, evaluación de costos y a los beneficios que dichas decisiones generen. Supone que la gestión e implementación de las políticas públicas sigue un proceso ordenado, secuencial y racional. También toma en cuenta la presencia de varios actores en varios niveles de decisión interdependientes, regidos por reglas formales, dentro de un marco institucional predeterminado y que seleccionan la alternativa más óptima.

Un segundo enfoque teórico es el económico; para este modelo, la gestión pública busca en esencia la solución de un problema, a través de una política pública, donde se debe definir un objetivo, una población, elegir instrumentos y definir las restricciones presupuestarias. Dicho proceso se guía por conceptos como son el análisis costo – beneficio, ganancia – pérdida, etc., conceptos económicos aplicables a empresas privadas y que muchas veces no son suficientes para el sector público.

Un tercer enfoque es el denominado incremental, para el cual el proceso de la gestión pública e implementación de las políticas públicas se produce a

través de comparaciones sucesivas que reducen las posibilidades de elección, ya que se pueden unir y complementar políticas y acciones similares, obviamente adecuándolas al contexto y realidad social (Lindblom, 1991).

Una cuarta perspectiva teórica es la argumentativa, la misma que sostiene que la formulación e implementación de las políticas públicas son, fundamentalmente, producto de un proceso de argumentación. Las políticas públicas se deliberan en el espacio público entre técnicos, políticos y población en general, para luego seleccionar aquella que haya generado mayor consenso y aceptación entre los actores. Para Majone, el éxito de una política pública está en determinar ese factor de consenso y aceptación, para tomar la mejor decisión (Majone, 1997).

Existe una quinta visión, relativamente nueva, es el enfoque de relaciones entre las políticas públicas y el Estado; dicho enfoque subsume los temas de las interacciones entre los actores, sus funciones, responsabilidades, derechos y restricciones, dentro del marco institucional y organizativo de la estructura del Estado (North, 1993).

Ya que cada enfoque anterior enfatiza ciertos aspectos de manera aislada y no de forma complementaria, propongo un enfoque holístico que incorpore dentro de la gestión pública y la implementación de las políticas públicas un todo organizado. Destacando la importancia del rol del Estado, al igual que el análisis económico, el marco institucional en el que actúan los actores políticos, sus intereses y los procesos de formación de consenso para las decisiones públicas.

1.1.3. Políticas públicas de población

En los apartados anteriores he definido que las políticas públicas son acciones del Estado orientadas a solucionar los problemas de la colectividad. Sin embargo, el Estado no puede solucionar los problemas de la población si no la conoce o peor aún, si no puede influir directamente sobre ella. También,

he señalado que dicha preocupación aparece como un tema clásico⁴ o recurrente en las ciencias sociales y que en las últimas décadas ha tenido a bien materializarse en lo que se denomina políticas de población.

Afirmo que una política pública de población solo puede darse desde el aparato estatal, que la existencia de la misma obedece a un proceso previo de definición de los sujetos a quienes va dirigida, así como de los objetivos y metas a cumplir y de las acciones que coadyuvarán a dicho cumplimiento. De la misma forma es importante conocer la intencionalidad de los actores involucrados en la política para lograr los resultados deseados, todo ello en el marco de una visión global de desarrollo por parte del Estado. Al respecto, coincido con las recomendaciones de Carmen Miró, quien puntualiza que “una política de población [...] sólo podrá darse adecuadamente en el contexto de la planificación global y coordinada con las metas de desarrollo económico y social, y por estas mismas razones, referida a una situación concreta” (Miró, 2009b: 38).

Jaime Miranda (2209), sociólogo arequipeño especializado en el estudio de la población, define a las políticas de población como un “conjunto de acciones públicas que tienen la intención explícita de influir sobre las tendencias demográficas, ya sean en cuanto a su volumen o distribución; modificándolas en la dirección que el poder político cree que se ajustan mejor a su estrategia de desarrollo o a su proyecto de sociedad” (Miranda, 2009: 126). Como se puede apreciar en esta definición, el autor hace referencia a un aspecto importante (y que es recurrente en varias definiciones similares): una política de población debe ser explícita, es decir, deben de manifestarse sin lugar a dudas e interpretaciones sus verdaderos objetivos e intenciones que deben ser, entre otras, influir en las tendencias demográficas.

Hoy en día se viene produciendo un cambio respecto a la visión tradicional de las políticas de población, la misma que consistía en reducirla a la planificación familiar. Conceptos como planificación urbana, ordenamiento

⁴ Consideramos como “temas clásicos” aquellos que han merecido una especial preocupación por parte de los científicos sociales a través del tiempo; temas que han merecido sesudos debates y conceptualizaciones, que en muchos casos continúan hasta nuestros días y los académicos contemporáneos siguen proponiendo como temas de discusión actuales.

territorial, participación ciudadana, crecimiento sostenible, desarrollo sustentable, etc., hacen que sea necesaria una nueva definición de política de población.

En base a lo anterior, planteo que una política de población es un conjunto coherente, racional y ordenado de acciones (decisiones o indecisiones) adoptadas por el sector público, de acuerdo a las necesidades de la colectividad. Dichas acciones influyen explícitamente en la estructura, dinámica y volumen de la población, en su distribución territorial y como consecuencia de ello en una adecuada cobertura de sus necesidades básicas, posibilitando su adecuado desarrollo humano.

Lamentablemente el sector público ha reducido el tema poblacional al simple control de la natalidad y/o planificación familiar (si bien es cierto, este es un elemento importante, no podemos decir que refleje lo que en *stricto sensu* es una política de población global), descuidando los otros elementos poblacionales. Por lo que el éxito de una política de población “se encuentra en la medida en que se eleven las condiciones de vida de la colectividad latinoamericana y se produzcan cambios socio-culturales que fortalezcan la conciencia de la responsabilidad frente a los hijos” (Díaz, 1977: 135).

Miranda (2009) menciona que existen algunos factores que han contribuido a la ausencia de una respuesta adecuada por parte del Estado en materia poblacional. Algunos de estos factores son las simplificaciones ideológicas, las prácticas nocivas de planificación familiar, la insuficiencia de análisis científicos frente a las complejidades de la relación entre los procesos demográficos y los económico-sociales, lo que produce una simplificación de la conceptualización científica del proceso de desarrollo. En ese sentido, es menester del Estado y del mundo académico poder romper con estos “paradigmas” que han retrasado la real intervención de los entes gubernamentales en el tema poblacional.

Sin embargo, no todo parece estar perdido, existen algunas acciones que se pueden ir realizando para facilitar la adopción de una real política de población:

“ [...] lograr coherencia entre las metas económicas y sociales, y las demográficas, [...] incorporar demógrafos en los organismos responsables de la planificación, [...] realizar, como condición previa, los estudios que conduzcan a una cabal apreciación de la situación demográfica de partida [...] que deberán complementarse con investigaciones más detalladas sobre las migraciones internas, [...] el comportamiento demográfico diferencial de distintos grupos sociales deberá también ser objeto de examen, [...] y los estudios a que se ha hecho referencia deberán realizarse no solo para el país en su conjunto, sino para cada una de las regiones contempladas dentro del plan”. (Miró, 2009a: 43-44)

Y, no se puede olvidar, la concientización de los principales actores de la sociedad civil para lograr su participación en dichos procesos. Solo así se podrá tener una visión mucho más clara de lo que queremos, en términos poblacionales, y una sociedad civil participativa y propositiva en la solución de sus propios problemas sociales.

Las políticas públicas de población han encontrado diversas formas de realizarse, lo que he tenido a bien llamar visiones de las políticas de población. Por ejemplo Hauser y Duncan⁵ (1979) mencionan la importancia solo de la intervención en la natalidad, mortalidad y migración, ya que si el Estado se ocupa de las cualidades se perdería la objetividad y nunca podría generarse un consenso tan amplio que satisfaga a la mayor parte de la población.

Por otro lado, Eramis Bueno⁶ menciona que el problema son los intereses de los actores involucrados, en especial de los actores con mayor poder económico, quienes al querer perpetuar las actuales condiciones de miseria de la población influyen en el aparato estatal para que solo se den políticas demográficas, es decir, cuantitativas y que simplemente respondan a las metas trazadas en los planes y programas (Bueno, 1994).

En los últimos años ha destacado una visión relacional entre población y desarrollo, para esta posición, el conocimiento sobre las relaciones entre el comportamiento de las variables demográficas y los cambios socioeconómicos

⁵ Quienes desde una visión demográfica o cuantitativa, consideran que la labor del Estado debería estar orientada a regular la reproducción y la distribución de la población.

⁶ Quien desde una visión económica, el Estado no debe intervenir en la decisión individual y libre de las personas respecto al número de hijos que desean tener, ya que la función del Estado es garantizar la plena satisfacción de las necesidades de la su población; además dicha población será un factor de un consecuente crecimiento económico, al representar fuerza de trabajo dispuesta a ocupar los puestos laborales que el Estado garantizaría

son elementos fundamentales e imprescindibles al momento de elaborar políticas de población. Obviamente en el marco de las perspectivas políticas del gobierno y de lo que éste entienda como desarrollo.

Esta es la perspectiva más difundida y la que incluso ha contado con el compromiso de los países del orbe para poder ser un modelo de política poblacional. Todos esos acuerdos quedaron establecidos en el Plan de Acción Mundial sobre Población que fue producto de la Conferencia Mundial de Población de Bucarest y que fue ratificado en similares conferencias en México y El Cairo, todas ellas organizadas por el Fondo de Población de Naciones Unidas.

Considero conveniente realizar el análisis del tema de investigación de mi tesis desde el enfoque relacional de población y desarrollo, ya que considero que es el más completo y el que podría servir mejor de guía ya que el Estado peruano, como país miembro de las Naciones Unidas y firmante del Plan de Acción Mundial sobre Población, ha seguido las recomendaciones planteadas por dicho organismo para la elaboración de su política poblacional.

A manera de síntesis teórica cabe puntualizar que desde el punto de vista poblacional, usaré un enfoque poblacional relacional, en el que haya elementos del enfoque económico y de la teoría de la transición demográfica.

En segundo lugar, la definición de política pública que guiará este estudio es la de Subirats y otros (2008) quienes consideran a las políticas públicas como una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. A su vez, es necesario recordar que el presente trabajo de investigación analizará una etapa del ciclo de la política pública: la implementación, la misma que se define como las acciones y decisiones realizadas por los actores públicos para crear, influenciar o controlar la acción pública (Subirats y otros, 2008).

Finalmente, considero que una política pública de población es un conjunto coherente, racional y ordenado de acciones (decisiones o indecisiones) adoptadas por el sector público, de acuerdo a las necesidades de

la colectividad. Dichas acciones influyen explícitamente en la estructura, dinámica y volumen de la población, en su distribución territorial y como consecuencia de ello en una adecuada cobertura de sus necesidades básicas, posibilitando su adecuado desarrollo humano.

1.2. Estado de la cuestión: políticas públicas de población

Una de las preocupaciones de la mayor parte de Estados es el control de la dinámica poblacional, sobre todo en países con escasos recursos económicos y limitado ámbito geográfico, por lo que el diseño de políticas poblacionales es una preocupación permanente por parte de cualquier gobierno.

Lamentablemente muchos de los países no han tomado interés en el tema, no solo en el nivel de gobierno, sino en el ámbito académico. Los estudios que existen sobre políticas poblacionales, tanto en Latinoamérica como en el Perú son escasos, y los que existen se limitan a estudios de los resultados y/o efectos (cuantitativos o numéricos) de dichas políticas.

En esta sección describiré los principales estudios y/o investigaciones que he podido encontrar referidos al tema de investigación, los mismos que están agrupados (con objetivos puramente didácticos) en dos grandes temáticas: en primer lugar, abordaré las principales investigaciones en Latinoamérica y, luego me centraré en analizar algunas investigaciones realizadas en el Perú⁷.

1.2.1. Estudios sobre políticas públicas de población en Latinoamérica

A nivel latinoamericano los estudios sobre la población y las políticas públicas se han centrado en tres dimensiones: los estudios sobre las perspectivas y enfoques teóricos que han orientado las políticas públicas de

⁷ En el ámbito europeo, destaca el trabajo de Marilena Stigliano, quien en su estudio de caso de España titulado “Políticas de Población y equilibrio demográfico” hace un balance de los principales logros de la política de población en España, a 40 años de la Primera Conferencia Mundial de Población y 20 años de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo de El Cairo. Dicho estudio concluye que los logros fueron mínimos, ya que “las políticas de población no pueden producir resultados positivos y duraderos si no tienen en cuenta el hecho de que el desarrollo es un proceso complejo, en el que tienen cabida todos los aspectos de la vida del individuo y de la comunidad (local, nacional, supranacional) en la que vive y que tienen que ser compartidos y aceptados” (Stigliano, 2013: 364).

población, los estudios referidos a los actores y las relaciones que se producen en la implementación de dichas políticas y los estudios acerca de la institucionalización e implementación de las mismas.

A. Acerca de las perspectivas y enfoques teóricos de las políticas públicas de población

En Latinoamérica, se pueden mencionar algunos estudios sobre la evolución de la política de población. Uno de los estudios fue realizado por Alfonso Mejía Modesto en México (2000), en su estudio titulado Políticas de población, los derechos humanos y la individualización, el autor se plantea la interrogante de si las políticas poblacionales en México desde 1974, han sido guiadas desde una perspectiva técnica o desde una perspectiva ideológica. Haciendo uso del enfoque de la individualización y del respeto a los derechos humanos, Mejía concluye que el éxito de la política poblacional en México se debió en parte a un adecuado aparato técnico especialista y la promoción y planificación del crecimiento poblacional (Mejía, 2000), notándose un claro enfoque técnico del proceso.

Estudios más focalizados consideran las influencias recíprocas entre población, procesos sociales, culturales, políticos y económicos. Es el caso de José Morelos (1994), cuando en su estudio La política de población en los noventa, el autor llega a la conclusión de que existe una fuerte relación recíproca entre la política de población y las transformaciones en los procesos que vive México. Esta idea principal se concluyó en base a los datos demográficos del país azteca y a las políticas poblacionales necesarias para cada etapa demográfica. Lo importante de este estudio histórico es que plantea la necesidad de que las políticas poblacionales deben ser flexibles, conforme va cambiando la realidad demográfica y social.

Ahora bien, existen algunos estudios sobre la orientación que han tenido las políticas de población. Gustavo Cabrera (1998) destaca, en su análisis del caso mexicano titulado La siguiente etapa de las políticas de población, que la mayor parte de políticas de población, en teoría, aspiraban a un menor crecimiento poblacional, ya que “un menor crecimiento demográfico beneficia al

desarrollo y la economía del país” (Cabrera, 1998: 40). Para Cabrera, solo se han producido grandes cambios en la dinámica poblacional mexicana cuando ha existido una intervención activa del Estado en las mismas, respetando los derechos humanos de la población, claro está.

De otro lado, y para el contexto paraguayo, Luis Simancas y Mónica García (1998), luego de una revisión de varias políticas, en su estudio Políticas de población y salud reproductiva en el Paraguay lograron determinar que en este país existen dos tipos de formulaciones de políticas de población. Por un lado, las que son muy generales, que por esa característica perdían una gran capacidad operativa. Y por otro lado, las que son muy restrictivas (por ejemplo las que se basan en la planificación familiar) y que por lo tanto solo se limitan al control de la natalidad (Simancas & García, 1998). Los autores mencionan que ambos extremos no son buenos y que debería buscarse un punto intermedio que garantice el éxito de una política de población.

Ahora bien, realizando un análisis en Puerto Rico, desde un punto de vista más demográfico, Arnaldo Torres, en su trabajo Las políticas poblacionales en Puerto Rico: cinco siglos de dominación colonial, destaca dos orientaciones teóricas que han guiado la elaboración de políticas de población en América Latina: las políticas poblacionales malthusianas, basadas en el hecho de que la población es demasiada para la escasa cantidad de recursos para sus subsistencia, y por lo tanto, el Estado debe limitar el crecimiento poblacional. Y las políticas poblacionales pro natalistas, que hacen hincapié en el hecho de que los recursos son suficientes para la población, y por tanto no se debe limitar su crecimiento (Torres, 2004).

Continuando en Centroamérica, hay que destacar, para el caso Cubano, el estudio de Raúl Hernández (2004) Políticas de población en América Latina. Estudio de Caso: Cuba. En la referida investigación, y comparando el caso cubano con varios países de la región, el autor concluye que lamentablemente muchas de las acciones del Estado en Latinoamérica, en materia poblacional, han sido guiadas por políticas implícitas y en muy pocos países de la región existen políticas de forma explícita:

El establecimiento de las políticas, de una forma u otra, ha contribuido a que los países de la región disminuyan el crecimiento de su población, como ya ha ocurrido de forma importante en la mayoría de ellos. Sin embargo, subsisten otros problemas, no ya demográficos, los cuales son muy difíciles de eliminar. Entre ellos se encuentra el hecho de que en América Latina es donde se produce la mayor desigualdad en la distribución del ingreso. (Hernández, 2004: 67)

Sin embargo, Hernández reconoce que la política poblacional cubana, a pesar de ser implícita, ha logrado una considerable mejora en la salud y la educación de los cubanos.

Siguiendo en Centroamérica, y desde una visión más holística que relaciona temas de población, desarrollo y economía, Eramis Bueno (1994), en su estudio *Perspectivas teóricas de las políticas de población*, analiza diversas políticas de población en Centroamérica, y menciona que hay tres perspectivas de abordaje de las políticas de población. La perspectiva demográfica, en la que destacan acciones y programas orientados a la reproducción y distribución poblacional. La perspectiva económica, basada en el reconocimiento de la estrecha relación entre la reproducción de la población y sus condiciones de vida y trabajo. Y finalmente la perspectiva desde la relación población-desarrollo, que propone la integración de las políticas de población en el proceso de planificación del desarrollo nacional o local. Para el autor, esta separación es meramente pedagógica, ya que en realidad una adecuada política poblacional debe de integrar estas tres perspectivas:

De aquí que las estrategias de desarrollo y sus correspondientes políticas de población que tracen los países deben apuntar en ese sentido, para que las acciones que se emprendan ofrezcan oportunidades a sus pobladores de mejorar sus condiciones de vida, y en definitiva, crear las condiciones para la realización plena de la personalidad humana. En otras palabras, andamos en busca del redescubrimiento de la verdad elemental de que el centro de todo desarrollo debe ser el ser humano. (Bueno, 1994: 63)

B. Acerca de los actores y relaciones en la implementación de las políticas de población

Al plantear el análisis de los actores en la implementación de las políticas de población, he logrado identificar que los investigadores han privilegiado el análisis de dos actores importantes: el Estado y la propia población.

Respecto al primer gran actor, que vendría a ser el Estado, puedo mencionar el estudio que se realiza en los países de América Latina y el Caribe, específicamente en los últimos 30 años. Jorge Rodríguez Vignoli, enfatiza la fuerte relación que la evolución de las políticas poblacionales han tenido con la pobreza (Rodríguez, 2007). El autor de América Latina y el Caribe. Pobreza y población: enfoques, conceptos y vínculos con las políticas públicas, sostiene que la falta de decisión política de algunos Estados de Latinoamérica, en los últimos 30 años para abordar la dinámica poblacional (natalidad y mortalidad) está generando que el índice de pobreza aumente ya que las políticas planteadas son implícitas. Es decir, que las políticas poblacionales son anexas a otros sectores (por ejemplo salud y educación) y no tienen la independencia legal ni institucional. En la relación población pobreza, estas políticas implícitas, en algunos casos, podrían modificar el perfil demográfico, mas no lograr que la población pueda salir de la situación de miseria en la que se encuentra.

Otro estudio ha destacar es el realizado por Alfonso Sandoval Arraiga, titulado El papel de la Política de población en la nueva política social. Luego de un riguroso análisis, el autor concluye que las funciones imprescindibles del Estado, en materia poblacional son la “atención a las demandas sociales prioritarias, una visión estratégica de desarrollo y la conducción responsable del mismo” (Sandoval, 1994).

Es importante destacar que la principal función del Estado (en materia poblacional), ha sido el control de la natalidad, la planificación familiar y el aumento de la esperanza de vida. Ahora bien, esto no está mal, sin embargo, durante mucho tiempo se han tratado como sinónimos de lo que es una política de población e incluso se han incorporado como partes de políticas educativas

o de salud, cuando no lo son; son partes integrantes de una política poblacional mucho más amplia y general.

En lo referente al segundo actor que es la sociedad civil, Adela Claramut (2006), en su investigación titulada Participación en políticas sociales descentralizadas, manifiesta que la participación ciudadana es considerada como un elemento esencial al momento de la formulación e implementación de las políticas públicas. Dichas acciones se deben dar de manera descentralizada, tratando de incluir a la mayor cantidad de gente posible, de tal forma que todos sean escuchados y todos se sientan parte de la solución a sus problemas (Claramunt, 2006).

Acerca de la participación ciudadana en la política de población, Benítez, en la investigación realizada en México titulada Descentralización y participación ciudadana en la política de población, destaca el hecho de que muchas de estas políticas han tenido un éxito relativo. A pesar de que son los principales interesados ya que sobre ellos serán las acciones a tomar en materia poblacional, no se muestra mucho interés por el tema y existe una débil cultura demográfica (Benítez, 1998).

Continuando con la participación ciudadana en México, tenemos el estudio realizado por Antonio Escobedo, Germán Benítez y Octavio Mojarro titulado La institucionalización de la política de población en las entidades federativas a 25 años de su impulso. Los autores mencionan que el factor que ha determinado una mayor y mejor participación de las organizaciones de la sociedad civil es la descentralización de los procesos de consulta previa de la política, por medio de la implementación de sedes del Consejo Estatal de Población (COESPO). Sin embargo la población entrevistada reclama mayor participación no sólo en la consulta, sino en las etapas de formulación y evaluación de la política (Escobedo y otros, 2012).

Al hacer un análisis de los actores es importante mencionar también los intereses que cada uno de ellos tiene. Al respecto no se han encontrado estudios de dichas relaciones de intereses en políticas poblacionales. Sin embargo, en términos generales se puede afirmar que los intereses de los actores siempre han sido un reto, especialmente cuando se intentan lograr

consensos en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Bernardo Kliksberg, menciona que la participación ciudadana enfrenta fuertes resistencias e intereses:

A diferencia de décadas pasadas, casi no se escuchan voces que explícitamente se opongan a la participación. Sin embargo, la realidad no pasa solamente por el discurso. La participación ciudadana es en definitiva un proceso que implica profundos cambios sociales. Como tal es previsible que genere resistencias, y que al vulnerar intereses instalados, los mismos desarrollen estrategias de obstaculización. (Kliksberg, 2000: 11)

C. Acerca de la institucionalización e implementación de la política de población

Uno de los aspectos más importantes y por los que debe pasar toda política pública que desee lograr éxito es el proceso de institucionalización, es decir el proceso por el cual dichas políticas logran generar un cambio en la forma en que se hacen las cosas y generar un proceso de consenso e interiorización por parte de los diversos actores involucrados en su implementación.

Respecto al proceso de institucionalización de la política de población mexicana, destaca el trabajo de Escobedo, Benítez y Mojarro (2012), quienes llegan a la conclusión de que existen una serie de factores que contribuyen a una adecuada institucionalización de dichas políticas, tales como un marco jurídico adecuado y claro, dicho marco normativo debe adaptarse a las necesidades y realidades de cada entidad federativa. También mencionan la existencia de una visión de planeación demográfica, coordinación entre las diversas instancias comprometidas con el tema poblacional, coordinación con organizaciones externas que manejen y/o tengan experiencia en el tema, un presupuesto destinado a la promoción de dicha política, descentralización real y participación ciudadana (Escobedo y otros, 2012).

En un estudio titulado El proceso de institucionalización de la política de población en México, 1974-2009, Octavio Mojarro analiza la importancia de la elaboración de los programas de población como instrumentos que concretizan y hacen visible la política de población. Sin embargo señala que durante

muchos años dichos programas se han limitado a reducir el número de nacimientos, por un lado o aumentar el número de nacimientos, por el otro; restringiendo la política de población a una sola etapa de la vida del ser humano, cuando el objetivo principal es que ésta sea transversal a todas las etapas de desarrollo del individuo (Mojarro, 2010).

Por otra parte algunos estudios sobre los programas de población en México son eminentemente descriptivos y cuantitativos, en base al logro o no de los resultados de los programas. Por ejemplo, se puede citar a Alejandro Aguirre, quien en Reflexiones en torno al Plan Nacional de Población 1995-2000, realiza una síntesis numérica de los principales resultados del Plan Nacional de Población, en cuanto al logro de los indicadores demográficos, tales como tasas de natalidad, fertilidad, mortalidad, mortalidad infantil, etc. (Aguirre, 1996), lo cual no está mal, pero es solo un insumo para un análisis más macro que debe llevarnos a una comprensión holística del problema.

Pero tal vez el estudio más completo sobre la implementación y posterior éxito de una política de población es el elaborado por Manuel Ordorica (2012) para el caso mexicano, titulado ¿Cómo aprovechar el éxito de la política de población del último cuarto de siglo XX para enfrentar los nuevos retos demográficos del XXI? Es conocido el éxito que la política de población ha tenido en México, y el autor enumera las principales razones que han producido dichos resultados, entre ellos, gobernantes con gran interés en el tema poblacional, lo que se vio reflejado en la autonomía de las instituciones encargadas de dicha política, un marco legal y normativo claro y un plan de evaluación y seguimiento de la política. Otro de los factores de éxito reside en el contexto, ya que se contaban con avances importantes en métodos de anticoncepción, buenas fuentes de datos demográficos, trabajos académicos de calidad sobre crecimiento poblacional y apoyo de agencias internacionales, tanto técnica como financieramente. La suma de estos factores ha llevado, según el autor, a que la política de población en México sirva como modelo a otros países de la región.

Sin embargo, no siempre las políticas de han sido exitosas. En el estudio de Norma Baca, Política de población y planeación en México, se identifican

algunas limitaciones tales como la “falta de efectividad de algunas metas, las disparidades en el diseño y ejecución de la política y la falta de descentralización real de la misma” (Baca, 2007). En ese sentido, la autora llama la atención acerca de la ausencia de la población en la planificación de la política, siendo esta de carácter “vertical” en dónde la planificación venía desde el propio gobierno.

Carmen Miró (2009a), en su estudio titulado América Latina: políticas de población, situación demográfica y desafíos que enfrenta la región sostiene que algunos cambios importantes en la dinámica poblacional se deben a las transformaciones económicas, sociales y políticas ocurridas en algunos países que a la aplicación de programas de población. En conclusión sostiene que las políticas de población han tenido un menor impacto que el deseado, por lo que es necesario el replanteamiento de su aplicación e implementación.

Como se puede apreciar, el tema de la institucionalización de la política de población no es tan novedoso desde la investigación en América Latina. Sin embargo dichos estudios son realizados sobre la base de los resultados demográficos, obviando el propio proceso de institucionalización de la política poblacional.

En conclusión, los diversos estudios que desde Latinoamérica se han realizado coinciden en que es necesaria una política de población explícita y que considere elementos no solo cuantitativos, sino cualitativos en la evaluación de sus resultados. Por otro lado, hay que destacar que los dos principales actores involucrados en el éxito o fracaso de estas políticas son el Estado y la sociedad civil, lamentablemente ambos tienen sendas debilidades, como la falta de voluntad política en el primer caso y la poca o escasa participación ciudadana del segundo. Finalmente, respecto al proceso de implementación e institucionalización, se ha notado cierta discontinuidad en dichos procesos y el poco apoyo por parte de las instituciones gubernamentales.

1.2.2. Estudios sobre políticas públicas de población en el Perú

A nivel nacional, los estudios sobre las políticas públicas de población son escasos y los que he podido identificar son, por un lado, los estudios de corte histórico; es decir, sobre la evolución de las políticas públicas de población. Por otro lado, los estudios referidos a la articulación de los actores en la implementación de las políticas de población.

Respecto a los estudios de corte histórico, quién ha realizado un trabajo de descripción histórica del tema es Marcos Cueto (2006) en su estudio *La vocación por volver a empezar: las políticas de población en el Perú*. En dicho trabajo establece una distinción clara de las políticas de población en dos períodos, cuyo punto de división es la Conferencia Mundial de Población de Bucarest (1974), la misma que marca un punto de quiebre en cuanto a la importancia de la intervención estatal en los temas poblacionales.

Para este autor un primer período comprende desde los inicios de la vida republicana, caracterizada por una visión pro natalista de la población, ya que se consideraba al aniquilamiento indígena, por parte de los españoles, como desastroso para el desarrollo económico de la naciente república. En este período cobraron importancia algunos aspectos de higiene y salubridad que coadyuvaron a un ligero aumento poblacional. En lo académico, un evento importante en este primer período es el desarrollo del primer Seminario Nacional de Población y Desarrollo (Paracas-1965) el mismo que se propuso elaborar políticas gubernamentales para regular el crecimiento poblacional y preparar al país para las futuras consecuencias que traería dicho crecimiento para la sociedad. Lamentablemente el gobierno militar de Velasco frenó dichas iniciativas y, por el contrario, promovió una política de aumento poblacional.

Cueto, establece que el segundo período se inicia en la década de 1970 cuando el Estado firma acuerdos internacionales para la implementación de políticas públicas; es decir, en este segundo período se configura todo el marco normativo y legal que dio forma a lo que años después sería la Ley Nacional de Población y que analizaremos más adelante.

Como se puede destacar, el estudio de Cueto señala que las políticas públicas de población no son de reciente data y se han caracterizado por una

falta de continuidad por parte de los gobiernos de turno, esto por la poca relación con información oficial y técnica y por la dependencia cada vez más fuerte que tiene el Perú de agencias de cooperación internacional (por ejemplo, la USAID) que financian la implementación de las políticas en base a sus intereses.

Otro de los estudios más recientes es el diagnóstico elaborado por José Donayre, Roger Guerra-García y Luis Sobrevilla (2012), titulado Políticas y programas de población en el Perú: Del debate a la acción. En base a información estadística, fuentes secundarias y revisión documental explican el desarrollo y evolución, tanto de la población como de la política de población en el Perú. En dicho estudio los autores señalan que la política de población ha asumido el carácter que el gobierno de turno le ha asignado, desde una política ausente (durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas), pasando por la planificación del segundo gobierno de Belaúnde, la continuidad de García, las esterilizaciones en el Fujimorato, hasta la inacción de Paniagua y Toledo.

En términos generales puedo afirmar que los anteriores estudios destacan por un componente descriptivo e histórico importante, sin embargo dichas investigaciones tienden a dejar de explicar lo sucedido en los últimos años. Por un lado en lo referente a la ausencia de un análisis riguroso de las características teóricas y metodológicas de los programas poblacionales, teniendo en cuenta como variables independientes los cambios políticos, económicos y sociales que ha experimentado la sociedad en la última década.

Los estudios referidos a la articulación de los actores en la implementación de las políticas de población resultan ser más escasos que el primer tipo; sin embargo hemos podido identificar dos en particular.

El estudio más emblemático fue el desarrollado por el politólogo Richard Clinton (1985), titulado Población y Desarrollo en el Perú. El objetivo principal de mencionada investigación era conocer las “actitudes, creencias y puntos de vista de los líderes de opinión de la sociedad peruana con respecto a la dimensión demográfica de la realidad nacional y cómo esta realidad afecta o se relaciona con la problemática del desarrollo” (Clinton, 1985:89). Para ello el

autor norteamericano elaboró un cuestionario de 86 preguntas que aplicó a 170 líderes de opinión, entre académicos, periodistas, políticos, funcionarios públicos, empresarios, profesionales (abogados, médicos), religiosos y grupos privados. Dentro de los principales resultados de esta investigación, Clinton destaca que el 91% de encuestados manifiesta que es el Estado el que debe dar asistencia en materia de planificación familiar; el 92% cree que debe informar acerca de los métodos de anticoncepción para limitar el número de hijos.

Otras actitudes mostradas:

El 96% de los líderes y actores encuestados creen que el gobierno debe enseñar al público a distinguir entre planificación que es voluntaria y el control de población que implica coerción [...]; el 37% manifiesta que el gobierno no tiene una posición oficial frente a la situación poblacional, [...]; el 74% considera que las consecuencias más negativas del crecimiento poblacional son el desempleo, la pobreza, la migración, desnutrición y frustración social; mientras que solo un 5% considera que el crecimiento poblacional tendría consecuencias positivas; [...] y poco más de la mitad manifiesta que la Iglesia católica es el principal grupo opositor a los programas poblacionales en el Perú. (Clinton, 1985: 103-130)

Finalmente, el autor reconoce la importancia del tema poblacional, sin embargo es consciente que aún no forma parte del imaginario político nacional. Propone un modelo alternativo de desarrollo cuya solución de los problemas más importantes de nuestro país, tales como la desnutrición, el desempleo, la migración, la falta de capital, la ignorancia, etc., pasan por abordar, en primer lugar, la dinámica poblacional como real política de Estado y con el compromiso de todos los actores políticos involucrados.

Estudios más recientes, como el de la investigadora María Roxana Escobar (2013), titulado Relaciones tensas entre la Sociedad Civil y el Estado: Reconfiguración de la incidencia y presión política en el caso de la Mesa Tripartita de Seguimiento de la Conferencia de Población y Desarrollo (El Cairo). En dicho trabajo se aborda el tema acerca de las interrelaciones existentes entre la Sociedad Civil (representada por las ONG feministas CMP Flora Tristán y el Movimiento Manuela Ramos) y el gobierno de Alberto

Fujimori en la Mesa Tripartita de Seguimiento de la Conferencia de Población y Desarrollo, El Cairo (CIPD). En referido estudio se hace un análisis cualitativo de las interrelaciones, conflictos y rupturas que se produjeron al interior del movimiento feminista en el Perú, producto de las diferentes visiones y de la participación en mencionada Mesa de trabajo.

Los resultados más importantes de mencionado estudio se podrían resumir en que:

La sociedad civil feminista no estuvo en capacidad de negociar su participación en la creación de políticas públicas ni de fiscalizar al Estado, sin arriesgarse a perder las alianzas que se habían entablado con este, respecto a los temas de salud sexual y reproductiva. Esta carencia de acción se debió a dos factores: el primero refiere a la falta de asociación de las integrantes de las ONG feministas, pues estas no se encontraban aliadas y cada una defendía su propia agenda, las cuales no eran compatibles con respecto a cómo se debería tratar al gobierno en esas circunstancias. El segundo factor fue la coyuntura autoritaria en la que se dio lugar la Mesa, la cual hizo muy difícil que cualquier reclamo fuera atendido o capaz de ser tomado en serio para iniciar una investigación. (Escobar, 2013: 9)

Un aspecto importante a destacar de esta investigación es el hecho de que toma como base la normativa internacional poblacional dada por las Naciones Unidas y es una primera aproximación a la identificación de los actores y al estudio de las interrelaciones de los mismos en la política de población de ese entonces (1997-2000).

En síntesis, los estudios nacionales tienen un marcado sentido histórico y descriptivo acerca de la evolución de la política de población en el Perú. Otras investigaciones orientadas hacia la percepción de determinados sectores de la población sobre el tema población-desarrollo. Sin embargo no he encontrado estudio alguno sobre el proceso de implementación de una política de población en específico.

1.3. Marco Legal-Normativo Poblacional en el Perú

Desde la década de los años 1970, el Perú experimentó una etapa de profundización de grandes cambios y transformaciones sociales, económicas, políticas y demográficas. Dichos cambios se agudizaron gracias al proceso de

migración del campo a la ciudad, lo que revirtió el porcentaje de población rural y urbana. Aunado a ello, los avances científicos en medicina y la masificación de la educación, permitieron la reducción de las tasas de mortalidad, las tasas de mortalidad infantil y las tasas de fecundidad. Sin embargo, pese a estos importantes cambios en la dinámica de la población, el componente poblacional fue considerado muy poco al momento de la elaboración de las políticas públicas.

Es a partir de la participación del Perú en la Conferencia Mundial de Población de 1974, organizado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas, que se inicia una etapa de preocupación por el componente poblacional y las consecuencias socioeconómicas que éste tiene sobre el desarrollo nacional. En ese sentido, destaca el accionar del Estado con la creación de organismos públicos y la elaboración de un cuerpo legal de normas que fueron las bases para lo que hoy conocemos como la política pública de población, motivo de análisis de la presente investigación.

1.3.1. Antecedentes de la Ley de Política Nacional de Población

El 31 de agosto de 1976, el gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, presidido por el General Francisco Morales Bermúdez define y adopta una serie de lineamientos de política de población. En referidos lineamientos se define a la política de población como:

[...] el conjunto de objetivos y acciones [que tienen una incidencia directa sobre el volumen, crecimiento, estructura y distribución de la población en el territorio nacional, respetando los derechos de las personas y con la finalidad de contribuir a que la población en su conjunto logre alcanzar sus aspiraciones de un auténtico desarrollo y seguridad integral. (Ministerio de Salud, 1976: 49)

Los principales objetivos que se formularon en el Decreto Supremo 00625-76-MS del 31 de agosto de 1976, fueron: lograr un crecimiento poblacional que esté en armonía con la libre decisión de la población sobre la dimensión familiar y que contribuya a hacer efectivos los esfuerzos que la sociedad peruana realiza para alcanzar los niveles de desarrollo humano que aspira. En segundo lugar, lograr una reducción significativa de la morbi-

mortalidad, especialmente de la madre y del niño, que permita elevar la calidad y esperanza de vida de toda la población. Y, en tercer lugar, lograr una mejor distribución de la población en el territorio, en concordancia con los objetivos de desarrollo regional y de la seguridad nacional.

Para poder cumplir con esos objetivos, se propusieron los siguientes lineamientos de programación y evaluación:

- Adecuar la estructura económica y social del país al servicio de toda la población.
- Propender al pleno empleo como expresión de promoción humana y de justicia social.
- Orientar el desarrollo urbano y replantear el problema de la vivienda y acondicionamiento habitacional.
- Promover la organización y desarrollo del espacio económico.
- Apoyar el desarrollo de la conciencia familiar, social y nacional, y promover el ejercicio de la participación plena en el desarrollo del país.

Es importante destacar el hecho de que la política de población fue considerada como una política de carácter multisectorial, es decir, que su implementación y cumplimiento debería corresponder a varios ministerios dentro del Poder Ejecutivo.

Años después, durante el segundo gobierno de Fernando Belaúnde (1980-1985), se aprobaron un conjunto de normas acerca de la planificación familiar y, luego, el 20 de noviembre de 1980, por D. S. N° 049-80-PCM, se creó el Consejo Nacional de Población, el mismo que dependía de la presidencia del Consejo de Ministros. La creación del Consejo Nacional de Población fue un avance muy importante en materia de institucionalización de la política de población, más aún porque contó con un grupo selecto de intelectuales y especialistas en la materia.⁸ Las principales acciones que este Consejo realizó estuvieron orientadas a la elaboración de libros, folletos, materiales educativos, organización de eventos académicos, etc., los mismos que incentivaron el debate en torno al tema poblacional. Según reflexiones de

⁸ Se destacan el sociólogo Mario Torres, al antropólogo Carlos Aramburú, a la demógrafa Sandra Vallenás y al especialista en asuntos de género Marfil Francke, entre otros.

diversos autores como Marcos Cueto (2006) y José Donayre, Roger Guerra y Luis Sobrevilla (2012), consideran que estas características llevaron a que el Perú fuera un país modelo (junto con México) en cuanto a políticas de población se refiere.

1.3.2. La Ley de Política Nacional de Población

A principios de 1985, el Consejo Nacional de Población inicia una serie de acciones para debatir y reformular los lineamientos de la política de población elaborados en 1976 y por lo tanto darle mayor institucionalidad legal al tema, con la elaboración de una ley específica.

El debate de esta propuesta de ley, es descrito por José Donayre, Roger Guerra y Luis Sobrevilla (2012) de la siguiente manera:

[...] el Presidente Belaúnde solicita al Congreso de la República la formación de una comisión para la elaboración de un proyecto de ley de política de población. [...], el Congreso conforma una comisión multipartidaria a fin de elaborar un anteproyecto de ley que cuente con amplio consenso en el tema [...] En el Consejo Nacional de Población, designado el Secretariado Técnico, se forma una comisión integrada por sus expertos y se convoca como asesor al sacerdote, demógrafo y economista Juan Julio Wicht. La comisión parlamentaria revisa y debate el anteproyecto en varias sesiones, que se realizaron en la sede del Congreso, y consulta también el anteproyecto con representantes de la Iglesia Católica y los Institutos Armados. Cuando el anteproyecto estaba concluido, y antes de su promulgación como ley, los sectores conservadores y religiosos, igual que ocurrió con las Normas de Planificación Familiar, hicieron una serie de denuncias, que en este caso llegaron a la televisión y a los medios impresos. Esto generó el primer gran debate sobre estos temas en la prensa nacional. (Donayre, Guerra & Sobrevilla, 2012: 167)

Finalmente, el 6 de julio de 1985, en las postrimerías del gobierno de Fernando Belaúnde Terry, se promulgó la Ley de Política Nacional de Población, mediante Decreto Legislativo N° 346. En el título preliminar de dicha ley se menciona que “La política Nacional de Población tiene por objeto planificar y ejecutar las acciones del Estado relativas al volumen, estructura, dinámica y distribución de la población en el territorio nacional”.

De la misma forma, en el Título I se establecen los objetivos de la ley:

- Promover una equilibrada y armónica relación entre el crecimiento, la estructura y la distribución de la población, y el desarrollo económico y social, teniendo en cuenta que la economía está al servicio del hombre.
- Promover y asegurar la decisión libre, informada y responsable de las personas y las parejas sobre el número y espaciamiento de los nacimientos, proporcionando para ello los servicios educativos y de salud, para contribuir con la estabilidad y solidaridad de la familia y mejorar la calidad de la vida.
- Lograr una reducción significativa de la morbilidad y mortalidad, especialmente entre las madres y los niños, mejorando los niveles de salud y de vida de la población.
- Lograr una mejor distribución de la población en el territorio en concordancia con el uso adecuado de los recursos, el desarrollo regional y la seguridad nacional.

En el Título II se desarrollan las 5 políticas de población. La primera de ellas está referida a la familia, dicha política está orientada a garantizar el ejercicio de la paternidad responsable, garantizar la seguridad y bienestar de los niños y personas de la tercera edad, así como destinar acciones al desarrollo integral de la mujer, la madre trabajadora y revalorar el trabajo doméstico. La segunda política es la educación en población, la misma que debe estar en coordinación con el Ministerio de Educación, para garantizar el desarrollo de programas de educación en materia poblacional, en todos los niveles del sistema educativo, la misma que debe ser permanente y activa; la educación en materia poblacional considera la educación familiar, sexual y la educación sobre el medio ambiente. La tercera política hace referencia a la comunicación social, en esta política el Estado se compromete a promover la difusión de los programas poblacionales a través de los diversos medios de comunicación, los mismos que deben contribuir a la labor educativa. La cuarta política, denominada salud y población, tiene una fuerte interrelación con el Ministerio de Salud, para garantizar la paternidad responsable y la planificación

familiar en todos los establecimientos del sector salud. Del mismo modo adoptar medidas para disminuir la morbi-mortalidad, la mortalidad infantil y promover el mejoramiento del estado nutricional de la población, el cuidado de la madre gestante y la lactancia materna. Finalmente, la quinta política, desarrollo nacional y distribución de la población, marcó un hecho importante, ya que por primera vez se habla, desde el Estado, de medidas para planificar el desarrollo urbano y la distribución adecuada de la población, lo que hoy llamamos ordenamiento territorial.

En el Título III se recalca el hecho de que la política de población tiene un carácter multisectorial y que es el Consejo Nacional de Población la institución estatal encargada de la elaboración de los planes y programas de población, en coordinación con los organismos del Estado que compete, los mismos que tienen la obligación de brindar información y asistencia técnica. De la misma forma se creó el Fondo Nacional de Apoyo a la ejecución de la Política de Población, el mismo que garantizaría un presupuesto adecuado para la implementación de la ley y que tenía como fuentes de financiamiento los aportes del tesoro público, aportes productos de convenios nacionales o internacionales y donaciones.

Finalmente, en el Título IV se menciona que es el Consejo Nacional de Población quien establece las inspecciones y supervisiones para una adecuada implementación de la política nacional de población.

La Ley Nacional de Población solo ha tenido una modificatoria, que fue promulgada el 9 de setiembre del 1995, mediante Ley N° 26530, la misma que modifica el artículo VI del Título Preliminar de la Ley Nacional de Población de la siguiente forma: “Artículo VI.- La Política Nacional de Población excluye el aborto como método de Planificación Familiar. En todo caso, la adopción de los métodos se basa en el libre ejercicio de la voluntad personal, sin que medien estímulos o recompensas materiales”. Desde esa fecha la Ley Nacional de Población no ha vuelto a ser modificada en ninguno de sus artículos, lo que nos muestra que, a pesar de los avances, tanto demográficos como en la investigación, el tema poblacional sigue ausente del debate público y político.

Como se puede destacar, la Ley Nacional de Población significó un avance muy importante, no solo en lo referente a las políticas que en ella se plantean, sino en lo referente a la institucionalización legal que el tema poblacional empezó a tomar. Dejó de ser un tópico tratado voluntariamente por algunos gobernantes para formar parte de la preocupación y accionar del Estado, lo que se vio reflejado en los planes y programas poblacionales que se elaboraron luego de su promulgación.

Punto aparte merece una situación que ha frenado la aplicación de la Ley Nacional de Población y la posterior implementación de los Programas y Planes Nacionales de Población, hago referencia a la desactivación del Consejo Nacional de Población. Este hecho ocurrió en 1996 con la primera disposición complementaria del Decreto Legislativo N° 866, de noviembre de mencionado año, en el que se crea el Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Humano, el mismo que a partir de esa fecha asume las funciones del Consejo. Recientemente es el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables quien tiene el reto y la responsabilidad de implementar el Plan Nacional de Población 2010-2014. Sin embargo, la pérdida de una institución como el Consejo Nacional de Población es un pasivo que es necesario superar para darle a la Ley Poblacional mucha mayor institucionalización⁹.

⁹ Es importante mencionar que también existe normatividad a nivel regional, la misma que por motivos de análisis será desarrollada en el tercer capítulo de la presente tesis.

CAPÍTULO 2: REALIDAD DEMOGRÁFICA REGIONAL Y EL PLAN NACIONAL DE POBLACIÓN, 2010-2014

¿Hace falta remarcar que un país que no conoce su demografía, tampoco conoce su economía? No se puede saber lo que un país produce, consume y ahorra si se ignora esta cosa fundamental: la población. Todos los estudios, todas las previsiones[...] parten de este dato. El economista, el político[...] antes de formular cualquiera teoría, antes de propugnar cualquiera orientación, averigua el movimiento demográfico, su ritmo y su proceso[...]] En un país donde no se puede contar a los hombres, menos aún se puede contar la producción. Se desconoce el primero de sus factores: el factor humano, el factor trabajo.

José Carlos Mariátegui. Peruanicemos al Perú.

Uno de los elementos fundamentales que toda política pública debe tomar en cuenta es la información. En ese sentido son los datos la base para una adecuada formulación, diseño y posterior implementación de cualquier política pública. La importancia de la información estadística es aún mayor si se hace referencia a políticas públicas de población. En base a esas consideraciones, en este segundo capítulo presento, para una mejor comprensión y análisis, en primer lugar un diagnóstico general de la realidad demográfica regional, comparando los datos demográficos regionales con los nacionales.

Finalmente, también es importante hacer un análisis del Plan Nacional de Población 2010-2014, en la medida en que se podrán conocer las principales características de mencionado plan y su pertinencia como el instrumento de la política nacional poblacional vigente.

2.1. Realidad demográfica de la región Arequipa

La región Arequipa se encuentra localizada en la zona occidental del territorio peruano, encontrándose sus puntos extremos entre las coordenadas geográficas: 14°36'06" y 17°17'54" latitud sur y 70°50'24" y 75°05'52" latitud oeste. Su capital es la ciudad de Arequipa, fundada el 15 de agosto de 1540 y que se encuentra a 2,335 m.s.n.m. Los límites de la región son:

- Por el Este con Puno y Moquegua.
- Por el Norte con Ica, Ayacucho, Apurímac y Cusco.
- Por el Sur con el Océano Pacífico.
- Por el Oeste con el Océano Pacífico.

La región Arequipa cuenta con una superficie de 63,345.39 Km² que representa el 4,9% del territorio nacional (ocupando el sexto lugar a nivel nacional). Según el XI Censo Nacional de Población del año 2007, la región tiene una población de 1'152,303 habitantes, con una densidad de 18.19 habitantes por km². Cuenta con dos regiones naturales Costa y Sierra, presentando una geografía variada, su topografía es irregular determinada por los ramales que se desprenden de la Cordillera Occidental de los Andes del Sur y así como por la presencia de nevados y volcanes. Tiene extensas pampas arenosas en la costa, donde existen mesetas de poca altitud, por debajo de los 2000 m. La región Arequipa tiene altitudes que van desde los 9 m.s.n.m. en la Punta de Bombón hasta los 4,525 m.s.n.m. en San Antonio de Chuca.

De acuerdo a su división política la región Arequipa está constituida políticamente por 08 provincias¹⁰ y 109 distritos, siendo la provincia de Arequipa la que reúne la mayor cantidad de Distritos (29), mientras que la provincia de Islay es la que cuenta con la menor cantidad de distritos (06).

En el primer capítulo de este informe de tesis he concluido que una política de población debe de influir en la estructura, dinámica, volumen y distribución territorial de su población. Sin embargo, para poder actuar sobre estas dimensiones poblacionales, es necesario conocer la situación actual en

¹⁰ Arequipa, Camaná, Castilla, Caravelí, Castilla, Condesuyos, Islay y La Unión.

que se encuentran. Para cumplir con ello, a continuación, procedo a realizar un breve diagnóstico de los siguientes elementos: la dinámica, volumen, estructura y distribución territorial de la población, según información oficial de los diversos Censos Poblacionales, elaborados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática. La importancia que reviste este diagnóstico radica en conocer la situación actual en que se encuentra la región Arequipa, de tal forma que sirva como una línea de base para entender los objetivos y metas prioritizadas en el proceso de implementación del Plan Nacional de Población.

2.1.1. Dinámica y volumen poblacional

La dinámica y volumen poblacional está relacionado al conocimiento de la forma en que la población experimenta cambios cuantitativos a través del tiempo, es decir, acerca de su crecimiento y/o decrecimiento en los últimos años. Al respecto, para el caso de la región Arequipa, presento el siguiente cuadro:

CUADRO N° 1: DINÁMICA POBLACIONAL NACIONAL Y REGIONAL INTERCENSAL, 1940-2007

Año	Población Total		Tasa de Crecimiento (%)		Participación regional a Nivel Nacional (%)
	País	Región	País	Región	
1940	6'207,697	263,077			4.24
1961	9'906,746	388,881	2.25	1.88	3.93
1972	13'538,208	529,566	2.88	2.85	3.91
1981	17'005,210	706,580	2.57	3.26	4.16
1993	22'048,356	916,806	2.19	2.19	4.16
2007	27'412,157	1'152,303	1.57	1.65	4.20

Fuente: INEI – Censos Nacionales de Población y Vivienda 1940-2007. Elaboración propia

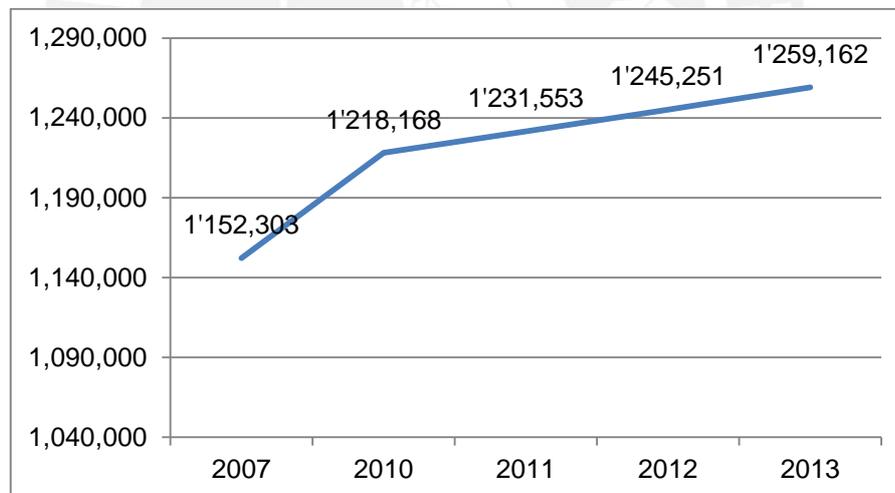
Como se puede mostrar en el cuadro anterior hay un franco proceso de crecimiento poblacional, tanto a nivel nacional como regional, el mismo que se aceleró considerablemente entre los censos de 1961 y 1972. En este periodo, para el caso de Arequipa, se intensificó el fuerte proceso migratorio regional, lo

que se puede corroborar con la tasa de crecimiento regional de 1972, la misma que prácticamente duplicó a la del censo anterior.

En el periodo 1972-1981 la tasa de crecimiento de la población de la región fue de 3.26%, estando por encima de las tasas de crecimiento nacional de 2.57%. En este periodo hubo un mayor crecimiento relativo de la población departamental con relación al crecimiento promedio nacional. En el período intercensal 1981-1993, la tasa de crecimiento se redujo a 2.19% anual, igual que la tasa nacional.

Si bien es cierto el último censo nacional se realizó en el año 2007, el INEI, por medio de técnicas de estimación y proyección poblacional emite estimaciones futuras para saber la dinámica poblacional, para el presente análisis, me interesa mostrar dichas proyecciones, solamente a nivel regional:

GRÁFICO N° 1: POBLACIÓN REGIONAL ESTIMADA, 2007-2013



Fuente: INEI – XI Censo Nacional de Población (2007) y Proyecciones de Población Regional de Población, 2010-2013. Elaboración propia.

Como se puede apreciar en el gráfico anterior, la región Arequipa, según las proyecciones elaboradas por el INEI, seguirá un claro crecimiento poblacional anual. Sin embargo, el mismo no es tan pronunciado. Se puede notar, por ejemplo que en el período entre el 2007 y el 2013, la población arequipeña solo se incrementó en 106,859 habitantes; esto se comprueba aún más con las tasas de crecimiento poblacional, las mismas que tienen una

tendencia a crecer, sin embargo dicho crecimiento es cada vez menor. En los últimos 67 años, la región ha incrementado su población en más de 4.38 veces, similar al nivel nacional que ha crecido 4.42 veces. En base a los datos mostrados puedo afirmar que la dinámica poblacional de la región Arequipa tiene una clara tendencia a aumentar, sin embargo dicho crecimiento se hará cada vez más lento, lo que se debe tomar en cuenta para el diseños de las diversas políticas públicas regionales.

2.1.2. Estructura Poblacional

La estructura poblacional hace referencia a la composición de la población por sexo y edad y es una de las dimensiones más básicas e importantes que todo diagnóstico demográfico debe considerar.

Dentro de la estructura poblacional, un primer elemento a considerar es la estructura poblacional por sexo, que “en condiciones de normalidad, debe presentar un equilibrio en la proporción que se establece entre hombres y mujeres; pues esta es la primera condición que garantiza la reproducción biológica para conservar la especie humana” (Escobedo, 2004: 117). Para el caso de la región Arequipa, tenemos:

CUADRO N° 2: ESTRUCTURA POBLACIONAL REGIONAL, POR SEXO, 1972-2007 Y ESTIMACIONES 2010-2013

Año	Sexo				Total
	Varones		Mujeres		
	Casos	%	Casos	%	
1972	270,313	51.04	259,253	48.96	529,566
1981	357,097	50.54	349,483	49.46	706,580
1993	455,200	49.65	461,606	50.35	916,806
2007	597,944	51.89	584,964	48.11	1'152,303
Proyecciones y Estimaciones					
2010	605,900	49.74	612,268	50.26	1'218,168
2011	612,214	49.71	619,339	50.29	1'231,553
2012	618,679	49.68	626,572	50.32	1'245,251
2013	625,246	49.66	633,916	50.34	1'259,162

Fuente: INEI – Censos Nacionales de Población y Vivienda 1972-2007 y Proyecciones de Población Regional de Población, 2010-2013. Elaboración propia.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, la estructura poblacional por sexos ha seguido una constante en los últimos años censados, se puede notar la paridad proporcional entre ambos grupos, la misma que, según las estimaciones del INEI, se ve ligeramente modificada a favor de las mujeres. Sin embargo, esta diferencia no es muy significativa y se condice con la dinámica nacional.

El índice de masculinidad de la región Arequipa viene disminuyendo a partir del año 1961, en ese año por cada 100 mujeres había 105 hombres. En 1972 esta cifra se redujo a 104.3 y en 1981 a 102.2. A partir de 1993 esta cifra no sólo disminuyó sino que la tendencia se invirtió, con 98.6 hombres por cada 100 mujeres y en 2007 decreció al 96.99. De esta forma se constata la menor proporción de hombres con respecto a las mujeres; esto debido, principalmente, a la mayor mortalidad masculina, a la mayor participación de la mujer en las diferentes actividades económicas y sociales, al mayor acceso de las mujeres a educación sexual y reproductiva. Todo esto ha conllevado a la reducción de la tasa de mortalidad materna lo que le permite tener un mejor nivel de vida y por lo tanto lograr una mayor esperanza de vida.

Otro de los indicadores que es importante considerar cuando se habla de la estructura poblacional es la manera en que ésta se estructura por edad, para ello he tomado como punto de referencia la Población Económicamente Activa (PEA), de ahí que he formado tres grupos de edad, presentados en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 3: ESTRUCTURA POBLACIONAL REGIONAL, POR GRUPOS DE EDAD, 1972-2007 Y ESTIMACIONES 2010-2013, EN PORCENTAJES

Año	Grupos de edad (%)			Total
	Menores de 15 años de edad	De 15 a 64 años de edad	Mayores de 64 años de edad	
1972	41.5	54.2	4.3	100.00
1981	38.8	56.8	4.4	100.00
1993	33.1	61.8	5.1	100.00
2007	26.4	66.2	7.4	100.00
Proyecciones y Estimaciones				
2010	26.1	67.0	6.9	100.00
2011	25.8	67.2	7.0	100.00
2012	25.4	67.4	7.2	100.00
2013	25.1	67.6	7.3	100.00

Fuente: INEI – Censos Nacionales de Población y Vivienda 1972-2007 y Proyecciones de Población Regional de Población, 2010-2013. Elaboración propia

Respecto a los grupos de edad, en la región, en el periodo del año 1972 al año 2007 ha crecido en más del 100%; en el grupo de menores de 15 años ha decrecido del 41.5% al 26.4%, en el grupo de 15 a 64 años ha crecido del 54.2% al 66.2%, y el grupo de 65 a más años ha crecido de 4.3% al 7.4%.

Si se comparan los datos regionales con los nacionales, a la luz del XI Censo Nacional de Población del año 2007, podemos decir que respecto al grupo de menos de 15 años, la región Arequipa se encuentra por debajo del porcentaje nacional (26.4 frente a un 30.5). En referencia al grupo de la PEA, Arequipa se encuentra por encima del porcentaje nacional (66.2 frente a un 63.1). Finalmente, en referencia a la población con más de 64 años, los datos estadísticos muestran que el porcentaje regional está por encima del nacional (7.4 frente a un 6.4). Demostrándose que las familias tienen menor número de hijos por hogar, siendo la población joven y adulta del rango de 15 a 64 la más numerosa y la de los adultos mayores la que más crece. Fenómeno que es preocupante ya que actualmente no hay un mayor número de puestos de trabajo, puestos de salud y/o de recreación para cubrir las necesidades de la población de la tercera edad.

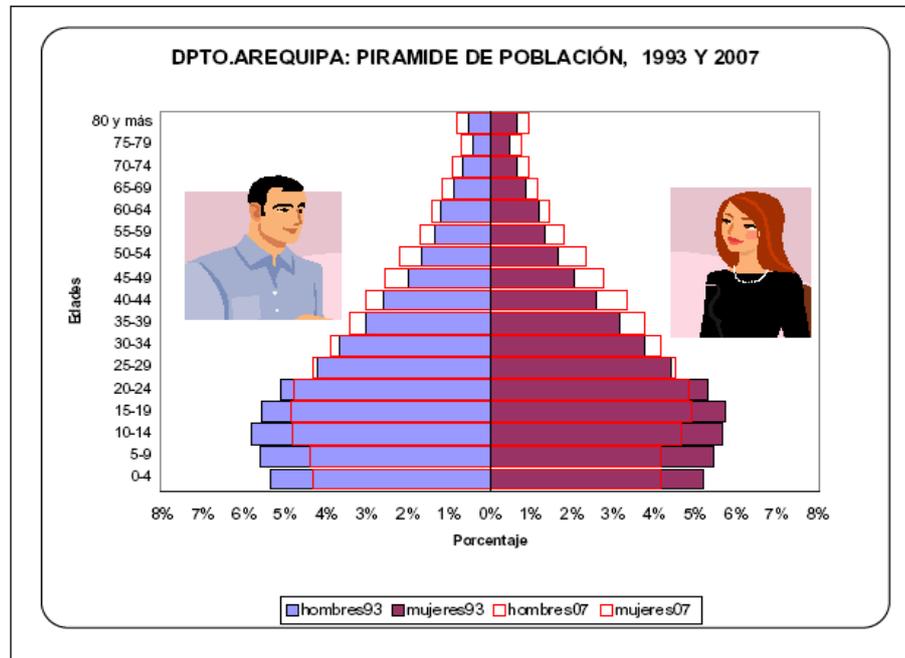
El porcentaje de personas en edad de trabajar (de 15 a 64 años de edad) ha venido aumentando ininterrumpidamente a través de los años. Según las proyecciones del INEI, hoy, la PEA regional representa al 67.6% de la población, superando lo que se esperaba sea el máximo nacional de 65%. Así, probablemente en el 2020 ya hayamos llegado al máximo bono demográfico¹¹ que nos permite la dinámica poblacional actual. Esta situación representa un reto ya que la PEA tiene mayor carga económica y productiva ante el incremento de la PEI (menores de 15 años y mayores de 65 años). Hecho que debería significar un aumento en el gasto estatal destinado a salud y pensiones de los adultos mayores, en generación de mayores y mejores puestos de trabajo para la población joven y una reorientación del presupuesto a diversos sectores poblacionales.

La población de entre 15 y 64 años de edad es hoy la más numerosa en la región Arequipa, lo que muestra un bono demográfico positivo que si bien en estos momentos se muestra favorable puede ser un problema en el futuro cuando este segmento de la población envejezca y la población joven, que viene decreciendo a través de los años, se haga adulta. Si esta la tendencia se mantiene, aumentará la proporción de adultos mayores y disminuirá la del segmento de jóvenes quienes tendrán una mayor responsabilidad con sus adultos mayores que ya no trabajarán y necesitarán ser atendidos.

Finalmente, una representación gráfica de la estructura poblacional de la región Arequipa, por edad y sexo, es la pirámide poblacional:

¹¹ El bono demográfico está relacionado a la relación de dependencia demográfica, que es la "situación en donde la carga potencial de las personas en edad inactiva alcanza su nivel más bajo, es decir, cuando la población en edad de trabajar crece más rápidamente que la población dependiente, debido a la disminución de la fecundidad y al proceso incipiente de envejecimiento" (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 29)

GRÁFICO N° 2: PIRÁMIDE POBLACIONAL DE LA REGIÓN AREQUIPA, 1993 Y 2007



Fuente: Programa Regional de Población de Arequipa, 2012-2015.

Con respecto a la pirámide de población anterior, entre los años 1993 y el 2007, se muestra que la población es relativamente más joven. La pirámide que se observa es la que los demógrafos llaman pirámide de población de estructura en transición (Miranda, 2009: 297). Esta se caracteriza porque la fecundidad y la mortalidad empiezan a disminuir, la esperanza de vida aumenta y el índice de dependencia de la PEI se incrementa a costa de la PEA.

La población regional de Arequipa está envejeciendo, lo que es una realidad preocupante por la generación de riqueza que la sociedad debe realizar para que permita reducir los problemas sociales que los jóvenes van a afrontar con sus futuras familias. Esto corrobora lo mencionado líneas arriba, existe una mayor presión por parte de la PEI hacia la PEA, la que se ve obligada a buscar mayores oportunidades laborales para poder subsistir. Lamentablemente no llega a encontrar dichas oportunidades, haciendo que la presión social y económica sea cada vez mayor, ya que pocos jóvenes deben mantener a una población adulta cada vez más numerosa.

2.1.3. Distribución territorial

Cuando se hace referencia a la distribución territorial de la población, se habla de la forma en que la gente se ubica y/o establece su lugar de residencia; sea por factores económicos, sociales, políticos o culturales, la población no se distribuye de igual manera en toda la región.

Una primera forma de comprender la distribución territorial es la clásica distribución por áreas: rural y urbana. El comportamiento de la población regional ha seguido, durante los períodos registrados en los censos nacionales, un proceso similar al de la población nacional, caracterizada por un proceso de urbanización muy fuerte, principalmente en el área metropolitana de Arequipa. Esto se puede apreciar en el siguiente cuadro:

CUADRO N° 4: POBLACIÓN DE LA REGIÓN AREQUIPA, SEGÚN ÁREA URBANO Y RURAL, 1940-2007

Año	Áreas			
	Urbano		Rural	
	Casos	%	Casos	%
1940	155,144	59.0	107,933	41.0
1961	250,746	64.5	138,135	35.0
1972	420,801	79.5	108,765	20.5
1981	583,927	82.6	122,653	17.4
1993	785,858	85.7	130,948	14.3
2007	1'044,392	90.6	107,911	9.4

Fuente: INEI – Censos Nacionales de Población y Vivienda 1940-2007. Elaboración propia.

Como se puede notar en el cuadro anterior, en 1940 la población urbana de Arequipa representaba un 59% y según el último censo del 2007 esta población llega al 90.6%. En términos absolutos, en este periodo la población urbana aumentó casi en 6 veces; es decir, de 155,144 a 1'044,392 habitantes. Por otro lado, la población rural pasó de tener 41% de habitantes en 1940 a 9.4% en el 2007; es decir, una disminución considerable en el porcentaje. Si se realiza un análisis comparativo con la distribución Urbana-Rural nacional, se pueden encontrar algunas sorpresas. Según datos del último Censo de

Población (2007), la población nacional que vive en el área urbana es del 75.9%, mientras que en la región Arequipa este porcentaje llega a 90.6%. En el ámbito rural la situación es aún más dispar, ya que a nivel nacional 24% de los habitantes viven en el área rural, en Arequipa, solamente 9% lo hacen en la misma zona.

Estas cifras me confirman en la idea de que las zonas urbanas siguen siendo más pobladas en detrimento de las áreas rurales, efecto de la concentración de las actividades económicas, productivas y financieras en las ciudades y en desmedro de las zonas rurales. Esta elevada concentración de la población en el área urbana también agrava los problemas de vivienda, saneamiento, transporte, seguridad y medio ambiente de la ciudad. Y en la zona rural, la despoblación del campo, la pérdida de mano de obra agropecuaria y el consecuente incremento de los precios de los productos de “pan llevar”; representan algunas de las consecuencias de esta despoblación en el área rural que estamos enfrentando hoy en día en Arequipa.

Otra de las formas en que la población se distribuye es por las provincias que integran la región Arequipa; siguiendo un mandato legal-administrativo. La región Arequipa al año 2007 presentó una demografía concentrada en la provincia de Arequipa (75%), en tanto que las otras provincias concentraron muy poca población. Así se tiene la provincia de Caylloma (6.4%), Camaná (4.61%), Islay (4.54%) y Castilla (3.33%), y en menor medida en las provincias de Caraveli (3.12%), Condesuyos (1.65%), y por último La Unión (1.36%).

CUADRO N° 5: POBLACIÓN DE LA REGIÓN AREQUIPA, POR PROVINCIAS, 1981-2007 Y ESTIMACIONES 2010-2013

Año	Provincias								Total
	Arequipa	Camaná	Caravelí	Castilla	Caylloma	Condesuyos	Islay	La Unión	
1981	498,211	30,946	24,703	32,650	39,431	19,508	43,078	18,054	706,580
1993	676,790	42,403	27,484	36,864	45,236	20,695	50,039	17,295	916,806
2007	864,250	53,065	35,928	38,425	73,718	18,991	52,264	15,662	1'152,303
Proyecciones y Estimaciones									
2010	915,074	56,033	38,288	39,199	81,755	18,951	53,319	15,549	1'218,168
2011	925,667	56,605	38,797	39,093	84,112	18,744	53,180	15,355	1'231,553
2012	936,464	57,187	39,317	38,990	86,542	18,540	53,047	15,164	1'245,251
2013	947,384	57,776	39,843	38,887	89,042	18,340	52,914	14,976	1'259,162

Fuente: INEI – Censos Nacionales de Población y Vivienda 1981-2007 y Proyecciones de Población Regional de Población, 2010-2013. Elaboración propia.

En los últimos periodos censales (1993 - 2007), la provincia de Arequipa aumentó su participación poblacional de 73.82% a 75.00% (por ser la capital de la región). La provincia de Caylloma aumentó de 4.93% a 6.40%¹² y la provincia de Caravelí aumentó de 3% a 3.12%. Las demás provincias de la región bajaron su participación e importancia poblacional, la más notable es la provincia de Islay que disminuyó de 5.46% a 4.54%. Este menor volumen poblacional se debería sobre todo al mayor crecimiento relativo de las demás provincias, que las convierten en polos de atracción migratoria, a diferencia de la bajísima tasa de crecimiento que mostró Islay en estos años.

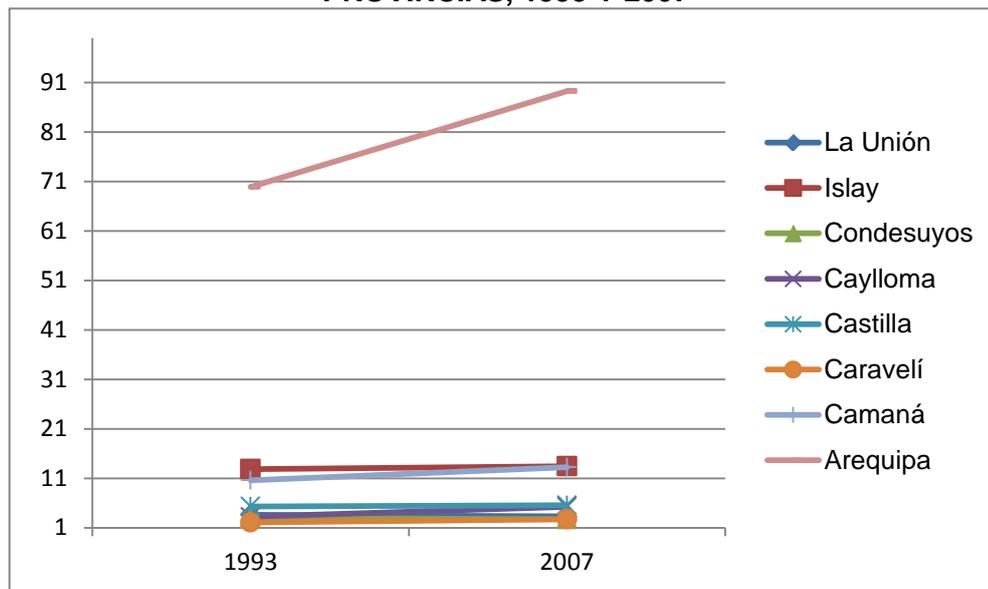
Con respecto a la tasa de crecimiento provincial tenemos: Caylloma creció en 3.55%, Caravelí en 1.93%, Arequipa en 1.76%, Camaná en 1.62%, Islay en 0.31% y Castilla en 0.30%. Mientras que La Unión y Condesuyos tuvieron unas tasas de decrecimiento de -0.71% y de -0.61%, respectivamente. Estas son explicadas, principalmente, por sus altos índices de pobreza, lo que indica que estas dos provincias están en franco proceso de despoblamiento.

Finalmente, uno de los indicadores de distribución territorial de la población es la densidad poblacional, la misma que hace referencia al número de habitantes por kilómetro cuadrado. La concentración poblacional en la

¹² Por la presencia de la Irrigación Majes-Siguas.

región Arequipa para el año 2007 era de 18.19 hab. /km² mostrando un incremento con respecto a 1993 donde alcanzó 14.47 hab. /km². Por lo cual podemos decir que la región Arequipa está en un proceso creciente de densificación poblacional.

GRÁFICO N° 3: DENSIDAD POBLACIONAL DE LA REGIÓN AREQUIPA, SEGÚN PROVINCIAS, 1993 Y 2007



Fuente: INEI – X y XI Censo Nacional de Población (1993 y 2007). Elaboración propia.

En el gráfico anterior se puede apreciar que existe una mayor densidad poblacional en la provincia de Arequipa con un promedio de 89 habitantes por km² lo que se explica por la gran aglomeración urbana que significa la ciudad de Arequipa, como capital de región, principal polo de atracción y las continuas olas de migraciones que se dan de otras provincias y departamentos a la ciudad de Arequipa.

Esto podría representar un problema a futuro en el área metropolitana de la ciudad, si la extensión de la cobertura de los servicios básicos no va de la mano con el aumento de la población y si los problemas que acarrea una gran ciudad como el aumento de la delincuencia y del tráfico del transporte no son previstos de antemano. Muchos de estos problemas sociales están presentes

hoy en día, el mostrar estas cifras y reflexionar acerca de estos indicadores es fundamental para la adecuada implementación de la política de población.

A nivel regional también se puede identificar que la mayor dispersión poblacional se encuentra en las provincias de Caravelí y Condesuyos, ambas con 2.73 habitantes por Km², seguidos por La Unión con 3.30 habitantes por km². Esto refuerza la idea de que Condesuyos y La Unión se están despoblando, probablemente porque son las provincias con mayores índices de pobreza y su población busca migrar hacia la ciudad de Arequipa en donde existen mejores condiciones de vida. En el caso de Caravelí su densidad poblacional siempre fue baja debido a lo extenso de su territorio, dispersión poblacional y su lejanía a la capital de la región. Sin embargo mantiene un relativo crecimiento poblacional estimulado, probablemente, por la actividad minera y por su ubicación básicamente costeña por donde pasa la carretera panamericana sur.

2.2. Análisis del Plan Nacional de Población 2010-2014

Luego de ocho años de ausencia de un plan nacional de población, en el año 2010 se aprobó el actual Plan Nacional de Población, el mismo que fue “formulado y validado mediante consultas descentralizadas y ha contado con la participación de funcionarios públicos, expertos y líderes de la sociedad civil” (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 9).

Antes de presentar y analizar el Plan Nacional de Población 2010-2014, es necesario recordar la definición de lo que es un plan. Arlette Pichardo (1997) dice que un plan “es un documento sistemático y analítico que atiende a objetivos nacionales de desarrollo; además, resume el conjunto de decisiones en torno a los propósitos que desea lograr y a los medios para conseguirlos. Un plan es el elemento típico de la planificación estatal” (Pichardo, 1997: 37). Por lo tanto, un plan supone definir propósitos, establecer los mecanismos para el logro de los mismos, ejecutar dichas acciones y dar a conocer los resultados logrados con dichas acciones. Un plan es tanto un proceso, ya que reúne un conjunto de fases sucesivas y complementarias; y es también un sistema

organizado que posibilita atender los aspectos que se ha planteado en su formulación.

Considero que la importancia de un plan para poder lograr el desarrollo adecuado de un país ha quedado suficientemente claro. El plan que en esta oportunidad analizo es el Plan Nacional de Población 2010-2014 que en esta oportunidad analizo fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 005-2010-MINDES, del 21 de julio del año 2010 y se suma a la serie de programas y planes de desarrollo en materia poblacional elaborados por el Estado peruano¹³.

En la introducción del Plan Nacional de Población 2010-2014, se destaca el hecho de que éste “busca reinsertar este importante tema en las políticas, planes y programas de desarrollo social, económico y territorial, y recuperar fortaleciendo la institucionalidad encargada de su gestión a nivel nacional y regional” (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 7).

Es importante destacar que el Estado reconoce que durante muchos años (recordemos que el último Plan Nacional fue el de 1998-2002) el tema poblacional no ha contado con la preocupación de las autoridades. Por otro lado, destaca el carácter multisectorial del tema poblacional, al relacionarlo con el desarrollo social, económico y territorial. Finalmente destaca el hecho de que ésta debe ser una preocupación del Estado en todos sus niveles de gobierno, desde el nacional hasta el distrital.

En un segundo lugar el Plan Nacional de Población aborda los principales cambios demográficos que ha experimentado la población peruana, en lo referente a los cambios en el crecimiento y distribución de la población, los cambios en la estructura etárea, los cambios en la mortalidad y la fecundidad y los cambios en la migración interna e internacional. Como se puede apreciar, la mayor parte de indicadores demográficos son tomados en cuenta en este breve diagnóstico, el mismo que concluye:

¹³ El primer Programa Nacional de Población se dio en 1987, durante el primer gobierno del presidente Alan García. El segundo Programa Nacional de Población data de 1991, en los inicios del gobierno del presidente Alberto Fujimori. En 1998 se formuló el Plan Nacional de Población 1998-2002, aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-98-PROMUDEH de setiembre de 1998.

El Programa Nacional de Población 2010 – 2014 toma en cuenta este importante proceso poblacional al sugerir políticas y líneas de acción referidas a la vinculación de estos migrantes con redes de conocimiento y oportunidades de negocio en el marco del bono demográfico. Asimismo plantea una estrategia de apoyo a la migración de retorno considerando la población adulta mayor. (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 26)

2.2.1. Desafíos del Plan Nacional de Población 2010 – 2014

El Plan Nacional de Población 2010-2014, en su diseño plantea enfrentar algunos de los principales desafíos en materia poblacional.

El primer desafío es el del bono demográfico, situación que se da cuando la población económicamente activa (PEA) es cuantitativamente mayor a la población económicamente inactiva (PEI), lo que genera que haya un mayor potencial económico productivo. Para ello, en el Plan se propone:

[...] que se priorice la generación de inversiones productivas intensivas en trabajo, el incremento en la inversión social destinada a la capacitación laboral, políticas activas de promoción del empleo para jóvenes y el mejoramiento en la calidad de los servicios de salud ocupacional y educación técnica y superior. Es también un factor facilitador, el prever inversiones a mediano plazo para atender las demandas de la población adulta mayor de manera tal que estas 'no se coman' los ingresos y ahorros familiares. (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 29)

Lamentablemente, se reconoce que la situación del bono demográfico no es ilimitada y el Perú poco a poco está llegando al año en que dicho bono demográfico llegará a su mayor nivel (año 2030). Para poder aprovechar dicha situación se requiere la generación de puestos de trabajo para la creciente población joven además del mejoramiento de los servicios de atención a la población adulta. Regiones como Lima, Tacna y Moquegua ya están llegando o han llegado a esta situación, presentándose como modelos de regiones que no han sabido aprovechar esta situación.

El segundo desafío que el Plan aborda es el relacionado a la explosión urbana. No es novedad decir que el proceso de urbanización del Perú se inició en la década de 1940. Según datos del XI Censo Nacional de Población, elaborado por el INEI, el 75.9% de la población nacional vive en áreas urbanas,

mientras que solamente el 24.1% lo hace en el mundo rural. Las ciudades con mayor concentración poblacional urbana son Lima-Callao (con 8'472,935 habitantes), Arequipa (con 749,291 habitantes), Trujillo (con 682,834 habitantes) y Chiclayo (con 524,442 habitantes). Se destaca que: “Estas altas tasas de crecimiento urbano agravan los problemas de vivienda, saneamiento, transporte y seguridad por lo que es indispensable que sus gobiernos locales cuenten con proyecciones confiables sobre demandas futuras y el déficit en servicios básicos que deberán afrontar” (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 34).

El tercer desafío que aborda el Plan es el de la “gran dispersión de la población rural”, que vendría a ser lo opuesto al desafío de la urbanización, ya que si bien es cierto que hay una mayor cantidad de población urbana, la población rural no ha dejado de crecer, solo lo ha hecho de manera más lenta. El XI Censo Nacional de Población ha identificado la existencia de 98,011 centros poblados a nivel nacional, en los cuales viven los 27'412,157 de peruanos: “El 75% de estos centros poblados se ubican en la región de la sierra, pero aquí solamente reside el 32% de la población del país, mientras que la costa, con tan sólo el 10% de los centros poblados, aloja al 56% de la población nacional; la Selva con el 15% de los centros poblados agrupa al 13% de la población” (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 35).

Se puede notar que los dos desafíos anteriores representan grandes retos que el Plan Nacional de Población debe afrontar, no solo por la dificultad que representan dos procesos totalmente opuestos, sino por la importancia que reviste para el desarrollo y progreso social: “Atender los problemas de la congestión urbana de un lado y el acceso a servicios básicos de una población rural muy dispersa son dos de los desafíos centrales que la política de población y de desarrollo territorial deberán atender” (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 37).

El cuarto desafío es el referido a la ampliación de la información y el acceso a métodos de planificación familiar informados, para lograr una mayor equidad en los derechos sexuales y reproductivos de toda la población. El abordaje de este desafío toma como punto central la decisión compartida, tanto

de varones como de mujeres, del uso de los métodos de planificación familiar. Si bien es cierto que gracias a factores educativos la cantidad de población que hoy en día hace uso de métodos de planificación familiar ha experimentado un considerable aumento, aún cerca del 10% hacen un mal uso de alguno de los métodos más utilizados.¹⁴

Algunos de los factores mencionados anteriormente han generado una aumento en el número de adolescentes embarazadas, con todos los riesgos que, tanto para la madre como para los hijos, traen como consecuencia. Se concluye que:

Esta situación es reflejo de la persistencia de inequidades reproductivas en la mayor parte de departamentos del país, caracterizadas por mayores tasas de fecundidad en sectores pobres y en comunidades nativas, a lo que se añade la reproducción temprana y maternidad adolescente en muchachas pobres y solteras, y mayores tasas de fecundidad no deseada entre mujeres en pobreza. Todo esto permite afirmar que los altos niveles de fecundidad, especialmente los que aún se registran en las mujeres adolescentes y jóvenes del país, es uno de los mecanismos que contribuyen a la reproducción intergeneracional de la pobreza. Esta situación exige una atención preferente por parte de la política y planes de población y planificación familiar, tanto a nivel nacional como regional. (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 42)

Finalmente, el quinto desafío del Plan consiste en atender las necesidades y demandas que derivan del envejecimiento de la población. No se puede negar que la población peruana está envejeciendo a un paso lento, pero seguro. Según las estimaciones del INEI, “El grupo de personas de 65 y más años de edad se incrementará sostenidamente en las próximas décadas [...]. En efecto, de poco menos de 1.5 millones de adultos mayores en el 2010, pasaremos a casi 6.5 millones en 2050; 5 millones adicionales, la mayor parte de los cuales serán mujeres” (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 42). Es importante mencionar que la cantidad de población en este rango de edad (de 65 años a más) se ha incrementado como producto de la disminución de la tasa de mortalidad infantil y el incremento en la esperanza de vida, ambas generadas por los avances en medicina y tecnología de la salud, a los cuales el

¹⁴ Entre ellos podemos citar a los inyectables (17.3%), la esterilización femenina (10.1%), el condón (9.3%) y la píldora (6.9%)

Perú no se ha mantenido al margen. Este desafío plantea grandes retos en materia de políticas y programas sociales para poder atender las necesidades de esta población, con la implementación de servicios de calidad acordes con las características socioeconómicas de la población de la tercera edad: “Debe tenerse en cuenta que los servicios especializados en geriatría y gerontología sólo existen en las grandes ciudades del país y no tienen la capacidad para atender estos nuevos requerimientos que plantea el proceso de envejecimiento demográfico” (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 43).

2.2.2. Visión y Misión del Plan Nacional de Población 2010 – 2014

El Plan Nacional de Población 2010-2014, plantea que su visión y misión son las siguientes:

CUADRO N° 6: VISIÓN Y MISIÓN DEL PLAN NACIONAL DE POBLACIÓN 2010-2014

VISIÓN	MISIÓN
Al 2014 el Plan Nacional de Población 2010 – 2014 contribuirá a analizar e incorporar a los planes y programas de desarrollo social y económico del país, los retos y oportunidades surgidos de los cambios demográficos a nivel nacional y regional. Asimismo, avanzará en la configuración de escenarios demográficos para el desarrollo descentralizado del país en el mediano y largo plazo.	Fortalecer la capacidad del Estado, principalmente de los organismos del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales, para incorporar a los planes y programas en ejecución, las demandas y oportunidades que surgen de la transición demográfica y lograr que estos tengan mayor eficacia y eficiencia en especial en la atención a los más pobres en todas las regiones del país.

Fuente: (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 47). Elaboración propia.

Entendida la visión como la proyección hacia el futuro y como la construcción de una representación de la relación entre el plan y su contexto, se puede apreciar que ésta incluye diversos elementos que se han desarrollado en las partes introductorias del Plan, tales como los desafíos a enfrentar y la solución de los mismos por medio “del desarrollo descentralizado” teniendo como parámetros temporales el mediano y largo plazo. En base a esta visión se puede afirmar que el Plan Nacional de Población 2010-2014 es lo que autores como Carlos Alza (2012) clasifican como una política de Estado ya que

no se circunscribe a un solo período de gobierno, sino que sobrepasa los límites temporales de una gestión presidencial¹⁵.

Respecto a la misión del Plan es necesario mencionar que ésta refleja la razón de ser del Plan, dentro de su ámbito de influencia y en relación con la sociedad en su conjunto. Muestra en sí la finalidad última del Plan: “fortalecer la capacidad del Estado (en todos sus niveles) en materia poblacional”, con una mayor preferencia por la población más pobre. Esta misión se caracteriza por su amplitud, ya que permite el crecimiento creativo del Plan y por su claridad de los términos en que se formula.

Como análisis final de esta parte, debo hacer notar que hay un componente fundamental, aunque con distintas denominaciones, tanto en la visión como en la misión, nos referimos al proceso de descentralización, el mismo que es tomado como objetivo final (en la visión) y como instrumento o medio (en la misión). Lo que marca el carácter descentralista intrínseco del Plan y la importancia que dicho tema tiene para una adecuada visión de país.

2.2.3. Enfoques del Plan Nacional de Población 2010 – 2014

Como toda política pública, el Plan se guía por una serie de enfoques que muestran el carácter multisectorial de la política en sí misma y la variedad de abordajes que puede tener, al igual que las diversas consecuencias que podría generar en la población. Estos enfoques son:

¹⁵ Es preciso recordar que el Plan Nacional de Población 2010-2014, se elaboró en el segundo gobierno de Alan García (2006-2011), se viene implementando en el actual gobierno de Ollanta Humala, de ahí que lo considero como una política de Estado, ya que es una propuesta que está logrando institucionalizarse en el Estado y está trascendiendo los periodos de gobierno.

GRÁFICO N° 4: ENFOQUES DEL PLAN NACIONAL DE POBLACIÓN 2010-2014

De derechos	<ul style="list-style-type: none"> • Las personas tienen el derecho de decidir de manera libre, responsable e informada sobre su comportamiento demográfico.
De género	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento en la condición social de la mujer y en su capacidad de decidir libremente sobre el tipo de vida que aspiran.
De interculturalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Respeto a la diversidad sociocultural del país, mediante un diálogo permanente con mujeres y hombres de todas las culturas, de todos los grupos indígenas y no indígenas, y de poblaciones de diversas áreas rurales y urbanas.
De igualdad de oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones para que todos tengan la capacidad de elegir entre una diversidad de opciones que incidirán sobre su comportamiento demográfico.
De territorialidad	<ul style="list-style-type: none"> • Privilegia intervenciones coordinadas y articuladas en un nivel descentralizado y participativo, en materia de movilidad, desplazamiento y residencia en el territorio nacional.

Fuente: (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 47-49). Elaboración propia.

Como se puede apreciar, la multiplicidad de enfoques que aborda el Plan nos da una idea de lo ambicioso que pretende ser al proponerse el abordaje de tantos temas. No puedo negar que este es el verdadero carácter que una política de población debe tener. Es decir, que si bien es cierto son muchos enfoques, son los necesarios para poder entender la importancia que reviste el tema poblacional, no solo como una variable más, sino como la fundamental a tomar en cuenta en todos los planes y programas de desarrollo nacional y regional. No entender esto sería negar la existencia misma del principal beneficiado o perjudicado con el accionar del Estado: la población en sí misma.

2.2.4. Objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Nacional de Población 2010 – 2014

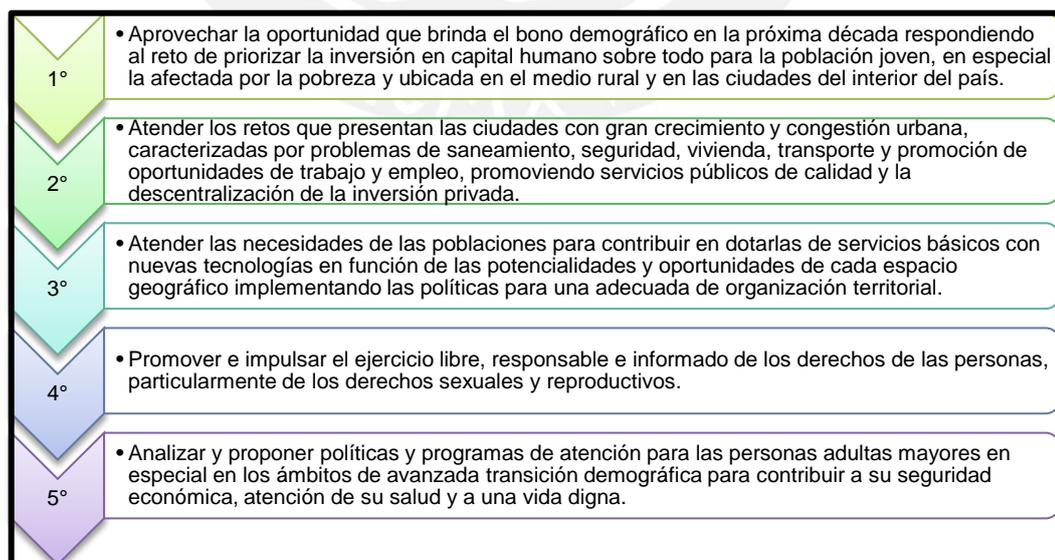
El cuarto componente importante que se puede encontrar en el Plan es el relacionado a los objetivos, las estrategias y las líneas de acción que se han formulado para poder lograr la visión planteada y cumplir con la misión encomendada.

Hay que recordar que los objetivos son las metas que el plan desea conseguir y que representan un cambio en la situación actual en que se

encuentra la situación motivo de planificación. Las estrategias representan la fase operativa del plan, ya que en ellas se explican las acciones, las formas y maneras de lograr los objetivos; es decir, definen la lógica de intervención. Finalmente, las líneas de acción constituyen el conjunto de actividades planificadas y ejecutadas para lograr, de manera eficiente y eficaz el cumplimiento de las estrategias y de los objetivos en última instancia.

Teniendo en cuenta estas consideraciones de orden conceptual, en el Plan Nacional de Población 2010-2014 se puede identificar que su objetivo general es: “Incorporar las oportunidades y retos del cambio demográfico en las políticas y estrategias de desarrollo, para contribuir a superar la pobreza y a eliminar las inequidades y desigualdades sociales, económicas y territoriales del país” (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 50). Como se puede apreciar, el objetivo general marca la utilidad que las variables demográficas tienen para las demás políticas y estrategias de desarrollo, las mismas que en perfecta armonía deben de propender al desarrollo del país. Los objetivos específicos del Plan Nacional de Población, 2010-2014, son los siguientes:

GRÁFICO N° 5: OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PLAN NACIONAL DE POBLACIÓN 2010-2014



Fuente: (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 50-56). Elaboración propia.

Como se puede notar en el gráfico anterior, los cinco objetivos específicos del Plan están orientados a abordar los desafíos planteados líneas arriba y que representan temas de preocupación nacional. A su vez estos objetivos tienen relación con las líneas directrices establecidas en el Decreto legislativo N° 346, Ley de la Política Nacional de Población.

El primer objetivo aborda el desafío del bono demográfico que, según el mismo, debe ser afrontado de manera inexorable en la próxima década, teniendo como meta priorizar la inversión en el capital humano joven. Para ello se plantean estrategias muy claras orientadas a mejorar las condiciones de inserción laboral de la población joven, tanto en aspectos de la promoción de programas productivos, el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información y el mejoramiento de la formación técnica y profesional, especialmente en las zonas más pobres.

El segundo objetivo aborda el desafío de las ciudades con gran crecimiento y congestión urbana que genera graves problemas de saneamiento, seguridad, vivienda, transporte, etc. Ante esta situación se plantean estrategias dirigidas a un diseño y planificación para un adecuado proceso de urbanización: desde la elaboración de informes de investigación demográfica, el reforzamiento de capacidades de los funcionarios de los gobiernos regionales y locales en materia de planificación y ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente en las grandes urbes. Todas estas estrategias tienen en común el hecho de que para poder cumplir con el objetivo, es necesario contar con información demográfica básica, elaborada por especialistas en el tema y que difundan, por medio de capacitaciones, programas de educación, publicaciones, etc., dicha información.

El tercer objetivo del Plan consiste en atender las necesidades de las poblaciones más dispersas para de esta forma dotarlas de los servicios básicos, en el marco de una adecuada organización territorial. Para ello, las estrategias están orientadas a definir, ya que hasta la fecha no la hay, una política de atención a las poblaciones dispersas; la investigación en nuevas tecnologías para ampliar la cobertura de los servicios básicos en esas poblaciones e identificar potencialidades productivas en dichas zonas

dispersas. Este objetivo representa en sí un reto mayor, ya que el tema de la dispersión poblacional no fue tomado en cuenta en anteriores planes o programas nacionales, por lo que las líneas de acción que establece, especialmente las orientadas a la investigación, son muy oportunas.

El cuarto objetivo del Plan aborda el desafío del ejercicio libre, responsable e informado de los derechos sexuales y reproductivos de las personas. Este es tal vez uno de los temas que más ha preocupado y que más se ha abordado durante toda la historia de la Política de Población en el Perú, temas como métodos de planificación, paternidad responsable, educación sexual y reproductiva han estado presentes en todos los planes y programas nacionales. Por estas razones, no es de extrañar que las estrategias propuestas solamente sean de fortalecimiento de los mecanismos de educación en planificación familiar, reducción del embarazo adolescente e incidencia de la Infecciones de Transmisión Sexual (ITS) y el VIH/SIDA.

Finalmente, el quinto objetivo del Plan propone el diseño de políticas y programas de atención para las personas adultas mayores, en especial en las zonas donde la transición demográfica está avanzada. Al ser este un tema relativamente novedoso en nuestro país, no es de extrañar que la primera estrategia tenga que ver con la visión más cortoplacista del problema; es decir, con la orientación de los servicios públicos hacia las necesidades especiales de esta población. La segunda estrategia, tiene un corte de mediano y largo plazo, ya que se propone la elaboración de estudios para un programa de apoyo a las personas adultas mayores en situación de abandono, especialmente en las zonas rurales.

2.2.5. Mecanismos institucionales para la gestión del Plan Nacional de Población 2010-2014

El Plan Nacional de Población 2010-2014 concluye con un aspecto muy importante, me refiero al establecimiento de los mecanismos institucionales indispensables para la gestión del mismo. Es muy importante recordar que “la implementación depende en gran medida de la calidad de las instituciones que intervienen” (Ortegón, 2008: 49). Dichas instituciones definen los roles de los

actores, sus responsabilidades e interacciones, por lo que la implementación de las políticas públicas depende en gran medida de la calidad de sus instituciones y de la interacción e intereses de los actores que en ella intervienen.

La primera estrategia que establece el Plan en materia institucional es la de “fortalecer la rectoría del MIMDES y las competencias de las instituciones públicas, nacionales y regionales, para la implementación, seguimiento y evaluación del Plan nacional de Población 2010-2014” (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 75). Dentro de esta estrategia, las líneas de acciones más importantes están referidas al proceso de descentralización de la institucionalidad del MIMDES en materia poblacional, para ello se propone crear instancias orgánicas regionales, brindar apoyo técnico a los gobiernos regionales y formular los programas regionales de población. Todas estas acciones no se podrían realizar sin un presupuesto determinado, por lo que es importante destacar el hecho de que se compromete una partida presupuestal en materia de población en los presupuestos a nivel regional y local.

La segunda y última estrategia institucional es la de “promover el conocimiento y el consenso sobre los desafíos que la dinámica demográfica supone para el desarrollo del país” (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010: 76). Esta estrategia está íntimamente relacionada con los temas de elaboración, capacitación y difusión de material educativo en población y la consecuente implementación de campañas de comunicación. El objetivo de esta estrategia es clara: lograr que no solo el Estado asuma un compromiso respecto al tema poblacional, sino que la propia población sea conciente de la responsabilidad que tiene frente a este aspecto.

Para finalizar el análisis del Plan Nacional de Población 2010-2014, es importante mencionar que para poder cumplir con sus objetivos, el decreto supremo N° 005-2010-MIMDES, establece la constitución de la Comisión Multisectorial Permanente que estará adscrita al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (actual MINVP) e integrada por: un representante del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (quien presidirá la Comisión), un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros, un representante del

Ministerio de Economía y Finanzas, un representante del Ministerio de Salud, un representante del Ministerio de Educación, un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, un representante del Ministerio del Ambiente, un representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, un representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, un representante del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico y un representante del Instituto Nacional de Estadística e Informática. Esta comisión estará encargada de la implementación, seguimiento y evaluación del Plan.

Uno de los objetivos principales que se deben de cumplir como parte del proceso de implementación del Plan Nacional de Población es que cada región elabore su programa regional de población. En ese sentido, en el siguiente capítulo me dedicaré al análisis del proceso de elaboración de dicho documento en la región Arequipa.

CAPÍTULO 3: EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE POBLACIÓN EN LA REGIÓN AREQUIPA, 2010-2014

Un conocimiento amplio de las características demográficas de la región Arequipa es fundamental sobretodo en el tema de diseño de políticas, proyectos y programas; en principio para definir quiénes son las poblaciones meta, las características, las prioridades, una focalización respecto a programas sociales y las proyecciones hacia el futuro. En general cuando se habla del tema de población se está hablando de la propia sociedad y de las características que tiene ahora y tendrá en el futuro.

Carlos Leyton Muñoz, especialista regional en temas poblacionales, 2014.

En este tercer capítulo, y de acuerdo a los objetivos de la investigación, presento, los principales resultados a los cuales he llegado luego del análisis de la información obtenida.¹⁶ En primer lugar, procederé a analizar los pasos previos a la implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa, entre ellos me ocuparé de los antecedentes, los requerimientos previos y las particularidades teóricas, normativas y metodológicas. En segundo lugar procederé a explicar el proceso de formulación del Programa Regional de Población de la región Arequipa, 2012-2015, el mismo que se constituye como el principal instrumento de política pública regional de población. En tercer lugar, realizaré un análisis de los actores que participaron del proceso y las diversas formas en que ésta participación se hizo efectiva. Por último, mencionaré los principales resultados que se esperan como

¹⁶ Junto a las citas textuales de las entrevistas, he colocado “*funcionario público*”, para poder identificar la fuente de la información; solo en casos necesarios se ha citado al informante, previo consentimiento del mismo, en el marco del principio ético del respeto y protección de la confidencialidad, propio de la investigación científica.

producto del proceso implementación del Plan Nacional de Población para el desarrollo de la región Arequipa.

Es importante hacer mención que el proceso de implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa tiene que ver con la ejecución de una serie de acciones previstas en mencionado Plan y que tienen su base legal en el Decreto Legislativo N° 346, Ley de la Política Nacional de Población. Una de esas acciones y tal vez la más importante, tiene que ver con la elaboración del Programa Regional de Población, el mismo que debe ser la guía de acciones en materia poblacional, que el gobierno regional debe ejecutar para poder cumplir con las grandes objetivos nacionales del Plan. En ese sentido me abocaré a explicar el proceso de elaboración del Programa Regional de Población de Arequipa, como la principal actividad realizada en el marco de la implementación del Plan Nacional de Población.

3.1. El proceso de implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa, 2010-2014

En primer lugar, considero importante destacar que la política pública de población, en la región Arequipa no es nueva. Algunos antecedentes más significativos a mencionar son que la política nacional de población dio un giro importante en la década de 1990, cuando el gobierno de Alberto Fujimori decidió eliminar el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y entregar la rectoría en materia poblacional al recientemente creado Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH). A este respecto, uno de los funcionarios entrevistados nos señala la forma en que la región Arequipa trabajaba el tema poblacional antes y después de la eliminación del CONAPO:

“Nosotros trabajábamos directamente, pero la institución (CTAR) directamente con el Fondo de Población de las Naciones Unidas, pero sucede que cortaron esos convenios y a pedido del gobierno nacional se centralizó en el ministerio (PROMUDEH). A nivel del Fondo de Población de las Naciones Unidas, por una recomendación del gobierno central, había la disposición de que no se realicen actividades directamente con el gobierno regional; sino que por intermedio del ministerio correspondiente (PROMUDEH), entonces nos

cortaron esas actividades y todo se centralizó en Lima en el ministerio y hemos retomado nuevamente a través de estos convenios. Nosotros hemos trabajado con el Fondo de Población de las Naciones Unidas cuando formamos el Consejo Regional de Población Arequipa (COREPO), desde 1994 hasta el año 1998. Es en el gobierno de Fujimori, en el 98, que se corta esto”.

Como se puede notar, en la región Arequipa existía una institución especializada en materia poblacional, el COREPO que incluso contaba con el aval y apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas y que, según el especialista Carlos Leyton, “estaba integrado precisamente por instituciones privadas, por organizaciones de la sociedad civil y por algunos de los gobiernos regionales, en ese momento el CTAR”. Lamentablemente dicha institución dejó de existir institucionalmente a fines de los años de 1990, recayendo las responsabilidades en materia poblacional en las diferentes oficinas de planificación del gobierno regional. Dichas responsabilidades se circunscribían a la elaboración, implementación y seguimiento de programas regionales de población.

3.1.1. Requerimientos previos para el proceso

La guía metodológica para la formulación de políticas y programas de población en el ámbito de los gobiernos regionales, ha sido el instrumento que ha orientado el proceso. Dicho documento fue elaborado por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social con el objetivo de orientar la política de población en los ámbitos regionales. En dicha guía se hace mención a los “requerimientos básicos para la formulación de un programa regional de población” y que sin duda representan elementos fundamentales para poder cumplir adecuadamente con el proceso. Estos requerimientos son la evaluación de las capacidades, los obstáculos para iniciar el proceso y la información indispensable para dar inicio al mismo.

A. Capacidades: el Equipo Técnico Multisectorial

El proceso de implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa se inició en el año 2010, con la promulgación del Plan Nacional de Población, 2010-2014, por parte del presidente Alan García.

Posteriormente, el 02 de julio del 2012, mediante Resolución Ejecutiva Regional N° 507-2012-GRA/PR, se constituyó el equipo técnico multisectorial, integrado únicamente por funcionarios públicos, el mismo que tenía como funciones principales el encargarse de la elaboración del diagnóstico sociodemográfico regional y del Programa Regional de Población de Arequipa, 2012-2015. Dicho equipo técnico está conformado por representantes de las oficinas de la sede central del gobierno regional, de las gerencias regionales y del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI Oficina Arequipa). El equipo técnico estuvo presidido por el jefe de la Oficina de Ordenamiento Territorial.

Respecto a la composición del Equipo Técnico Multisectorial, la guía metodológica para la formulación de políticas y programas de población en el ámbito de los gobiernos regionales, elaborada por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, recomienda:

[...] la formulación de políticas y programas regionales de población constituye un proceso que requiere del trabajo de un equipo multidisciplinario con capacidad tanto para asumir con solvencia el análisis de la problemática demográfica de la región, como sobre sus implicancias en los distintos procesos del desarrollo económico y social de la región. (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social: 2011, 24)

En ese sentido, las oficinas de la sede central del gobierno regional que integran el equipo técnico multisectorial son la Oficina de Ordenamiento Territorial, la Autoridad Regional del Medio Ambiente (ARMA), la Oficina de Gestión Cultural y Social, la Oficina de Programación de Inversiones (OPI) y la Oficina de Planeamiento y Desarrollo Institucional. Las gerencias regionales que participan son la gerencia regional de salud, de educación, de trabajo y promoción del empleo, de vivienda, construcción y saneamiento, de agricultura, de comercio exterior y turismo y de la producción.

Si bien es cierto no voy a mencionar los nombres de las personas que integran el equipo técnico multisectorial, si es importante saber cómo fueron designadas tales personas. Uno de los integrantes de este equipo que entrevisté señaló:

“Cuando se hizo la elaboración del equipo técnico, yo recomendé que de los sectores sean las personas que tengan mayor conocimiento, para que sea un equipo que pueda dar frutos en el corto plazo, porque también tenemos plazos, entonces yo recomendé una serie de técnicos en cada sector [...] Un equipo de gente que ya tiene la talla y trayectoria de la gestión pública, conocen de la población, incluso todo este personal ha sido capacitado por el ministerio, han venido, se han realizado 4 talleres de asistencia técnica, desde Lima ha venido del ministerio de la mujer, técnicos han venido a capacitarnos en el mundo demográfico, en el Plan Nacional de Población, en los objetivos nacionales, hemos hablado sobre las actividades, las matrices, hemos presentado nuestras propuestas”.

Como la cita anterior muestra, la conformación del equipo técnico ha gozado de una de las características que en investigaciones, como la de Manuel Ordorica (2012), mencionan y que garantiza, en parte, el éxito de la implementación de las políticas públicas de población: la autonomía de las instituciones encargadas de dicha política. La apreciación del entrevistado nos muestra un equipo técnico realmente capaz y conocedor de la temática para la cual fueron designados. Sin embargo las apreciaciones de otros entrevistados, del mismo equipo técnico, difieren de la anterior:

“[Los miembros del comité técnico multisectorial] conocen su tema, su área obviamente si tienen conocimiento, obviamente no como un académico, no con la soltura de la práctica permanente, ya que eso no es usual en nuestro medio. La gestión pública está acostumbrada a tener la información y dejarla ahí, en cambio hay otras instituciones, otros niveles en que esas cifras están en permanente uso, reflexión y proyección y de eso adolece el sector público”.

Como señalé en el primer capítulo de la presente investigación, una política de población es un conjunto coherente, racional y ordenado de acciones (decisiones o indecisiones) adoptadas por el sector público, de acuerdo a las necesidades de la colectividad. Dichas acciones influyen explícitamente en la estructura, dinámica y volumen de la población, en su distribución territorial y como consecuencia de ello en una adecuada cobertura de sus necesidades básicas, posibilitando su adecuado desarrollo humano

Ante la interrogante de si son o no son especialistas en la temática demográfica, la respuesta fue: “No, no son especialistas”. En ese sentido

podemos apreciar que la autonomía con la que se ha contado para conformar el equipo técnico ha adolecido de designar a funcionarios realmente especialistas y conocedores del tema, simplemente porque no los hay, de tal forma que se ha intentado suplir dicha carencia con funcionarios que de una u otra manera han estado ligados a estos temas, mas no son expertos en el mismo. Podemos explicar esto debido a la falta de voluntad e interés políticos. El tema poblacional ha estado ausente durante mucho tiempo del interés político, no solo regional, sino nacional. Como hemos visto en el estado de la cuestión presentado en el primer capítulo, mientras otros países poseen oficinas especiales dedicadas exclusivamente a este tema, en el Perú ha pasado todo lo contrario. El Consejo Nacional de Población fue eliminado por el gobierno de Fujimori, perdiendo el tema poblacional autonomía institucional para la elaboración y difusión de políticas.

Pero este desconocimiento va más allá cuando, a pesar de haber participado de la elaboración del diagnóstico demográfico regional, no conocen la realidad demográfica de Arequipa. Esto se evidenció en las diversas interrogantes que se les planteó a los entrevistados sobre las variables demográficas regionales. Por ejemplo, preguntado sobre la situación del crecimiento poblacional regional, un funcionario responde: "Arequipa está teniendo decrecimiento, no crecimiento poblacional, esto es nacional". Es claro que esta información no es precisa, como he mostrado en el capítulo precedente; la población, tanto nacional como regional está en claro proceso de crecimiento (de 22'048,356 de habitantes, según el censo de 1993, a 27'412,157 según el censo del 2007. De la misma forma la población arequipeña ha crecido de 916,806 en 1993 a 1'152,303 para el 2007). Lo que si podemos afirmar es que en cada período intercensal, la tasa de crecimiento es positiva y cada vez menor, de lo que se puede concluir que la población está creciendo, pero a ritmos cada vez más lentos.

El conocimiento del tema es fundamental, ya que si los funcionarios conocen bien el tema, el desarrollo de los talleres de trabajo y las capacitaciones será mucho más fluido. Por lo contrario, al no tener conocimientos demográficos, se corre el riesgo de que dichas reuniones se

demoren o no lleguen a cumplir sus objetivos por el atraso en los procesos de preparación.

En la guía metodológica se recomienda que el equipo técnico básico debe estar integrado por un planificador regional, un demógrafo, un administrador, un profesional en ciencias sociales y un profesional experto en manejo de software básico y especializado. Haciendo un análisis de los integrantes del equipo técnico podemos mencionar que la mayoría de ellos son economistas, en menor número un arquitecto, un sociólogo y un ingeniero agrónomo.

El encargado del Equipo Técnico si posee experiencia en la administración regional y en planificación estratégica y es de profesión economista. Sin embargo, el equipo en su conjunto adolece de una ausencia vital: no hay ni un solo demógrafo. Si bien es cierto que la demografía como profesión no está aún muy difundida en nuestra región (ni tampoco en el país), si contamos con algunos expertos regionales que pudieran haber brindado algún tipo de apoyo en esta materia. Uno de estos expertos, Arturo Portilla Valdivia, nos manifiesta:

“No ha llegado nada [algún tipo de invitación del gobierno regional o del equipo técnico] Tampoco tenemos información sobre alguna acción que ha hecho el gobierno regional sobre el programa regional de población que implementa [...] En lo absoluto yo en lo personal no se y en el sector educación menos conocen o sea no hay. Yo estoy muy cerca de las UGELs, con los profesores hemos tenido una capacitación con directores y no se ha tocado para nada este tema no es ni siquiera mencionado. Hay un descuido, me parece preocupante, no intencional; yo creo que es un tema de deficiencia de compromiso”.

Los diversos niveles de conocimiento acerca de la realidad de las variables demográficas regionales se deben a varios factores, entre los que podemos citar la falta de compromiso con el propio proceso, lo que imposibilita la interiorización del mismo dentro de los funcionarios participantes. Otra causa estaría explicada por la falta de pericia y conocimiento en materia demográfica por parte de los funcionarios públicos, ya que como he mencionado antes, son poco conocedores del tema. Finalmente, se debe destacar la falta de voluntad política para con el proceso de implementación del plan nacional de población por parte del gobierno regional, el mismo que no capacitó previamente a los

funcionarios o no convocó a los expertos en el tema. Regresaré al punto de la voluntad política más adelante.

Como se puede apreciar, se podría justificar el hecho de que el gobierno regional no posea a los expertos en materia poblacional. Sin embargo lo que no tiene justificación es el hecho de que a pesar de la ausencia de un especialista en el tema no se haya hecho ningún tipo de coordinación con alguna universidad u otra institución que trabaje estos temas. Esta es una omisión que le ha restado capacidad al equipo y al proceso mismo de implementación del plan nacional de población futuro. Otra usencia significativa es la de una gama más diversa de profesionales en ciencias sociales, como mencioné líneas arriba, la mayoría son economistas y un solo sociólogo, dejando de lado el carácter multidisciplinario que debe tener este equipo. Como conclusión de este punto podría afirmar que el equipo técnico no ha sido multidisciplinario y la ausencia de un demógrafo nos muestra el poco interés en incorporar a estos especialistas regionales al proceso. Presumo que se consideró innecesaria dicha participación debido a que se contó con el apoyo y asesoría de funcionarios del Ministerio de la Mujer. Sin embargo, esta asesoría externa no es suficiente. Joan Subirats y otros destacan que “las personas involucradas en una política pública deben poseer cualificaciones profesionales cada vez más especializadas” (Subirats y otros, 2008:75). Y en caso esta situación no se dé, es importante organizar cursos dirigidos sobre temas de alta especialización, como lo es el tema poblacional. Estos recursos humanos juegan un papel importante, tanto para dar mayor impulso o retrasar el proceso de las políticas públicas. Para nuestro caso de investigación, el retraso del proceso es un resultado negativo de la ausencia de este recurso.

B. Obstáculos: conocimientos y recursos

Dentro de los diferentes obstáculos que el proceso de elaboración del Programa Regional de Población ha tenido que enfrentar he logrado identificar dos: el conocimiento limitado en materia poblacional y la ausencia de recursos fiscales.

Respecto al primer obstáculo identificado no ahondaré en él ya que en el acápite anterior he dejado sentada la idea del limitado conocimiento que los funcionarios públicos, miembros del equipo técnico multisectorial, tienen en cuanto a materia poblacional. Este obstáculo es el principal que se debe subsanar ya que puede conllevar a cometer graves errores. Un funcionario me manifestaba que ellos “no eran expertos”, y es cierto que no lo son y que tampoco es indispensable que lo sean. Pero es indispensable que se cuente (por lo menos invite) a expertos regionales en la materia, no solo funcionarios.

La segunda limitación identificada hace referencia a los recursos fiscales y la logística en el proceso. El contar con un presupuesto y personal determinado para poder elaborar el programa regional pasa, necesariamente, por contar con una oficina o dependencia regional dedicada única y exclusivamente al tema poblacional. Una de las interrogantes de la entrevista era saber sobre la existencia de alguna dependencia creada exclusivamente para este tema. Al respecto, un funcionario miembro del equipo técnico manifiesta: “No, para hacer el plan, no. Por esto se ha hecho multisectorial, no hay nadie que se encargue de eso directamente y cuente con presupuesto determinado”. La información anterior se confirma con las declaraciones de otro miembro del equipo: “No [se ha contado con presupuesto, personal ni logística propios], cada uno ha salido de su propia gerencia, creo que las capacidades ha sido empleadas voluntariamente”.

En ese marco, resulta válido preguntar, ¿hasta qué punto es importante que se cuente con cierta autonomía logística y de personal? Como veremos más adelante, la importancia es vital, ya que de ella dependerá un apropiado proceso. Contar con un presupuesto determinado y adecuadamente fiscalizado, es garantía de un uso adecuado del mismo en múltiples actividades, desde la compra de material para los talleres, pago de honorarios a algún especialista invitado, impresión de material de apoyo, alquiler de equipos y/o locales, etc. La ausencia de un presupuesto determinado puede, incluso, impedir la realización de actividades importantes, como lo menciona el funcionario entrevistado: “En algún momento pensábamos hacer unas reuniones a nivel de provincias, para recoger algunos temas, algunas

inquietudes; pero la limitación presupuestal lógicamente no lo permitió”. Como podemos apreciar, se ha dejado de ir a las provincias, el proceso no ha sido descentralizado porque no se contaba ni con los recursos ni con el personal dedicado para este propósito. Estamos ante un proceso sin autonomía presupuestal que pone en riesgo el futuro del mismo.

3.1.2. Las particularidades teóricas, normativas y metodológicas para la implementación del Plan Nacional de Población en la Región Arequipa, 2010-2014

Tradicionalmente se ha identificado el proceso de implementación de una política pública como la etapa práctica de la misma, en la que la programación y planificación pierden protagonismo y son las actividades y tareas concretas las únicas que se toman en cuenta. Sin embargo, considero importante la aclaración que Joan Subirats y otros nos hacen:

La implementación [...] no incluye exclusivamente la producción de todo tipo de actividades concretas [sobre todo los actos administrativos], sino también todos los procesos concernientes a la planificación y que son necesarios para llevar a cabo dichas actividades de ejecución [...] El proceso de implementación solo se da por terminado tras la producción de decisiones y acciones directamente destinadas a los grupos-objetivo identificados (outputs). Ello implica que dicho proceso se caracteriza siempre por las interacciones entre actores públicos y privados. (Subirats, y otros, 2008: 184)

En ese sentido, es importante esta aclaración previa, ya que como intento demostrar más adelante, la implementación también tiene que ver con la planificación, más aún en niveles de gobierno subnacional como el regional.

Dentro de todas las responsabilidades que el Plan Nacional de Población delega a los gobiernos regionales, la más importante, y de la cual dependen todas las demás, es la elaboración de los Programas Regionales de Población, los mismos que deben estar en sintonía con la realidad demográfica, social, cultural y económica de cada una de las regiones.

El proceso de implementación de toda política pública es producto del sistema de valores, de la ideología, del modo de ver el mundo de quienes lo desarrollan. Pero no solo influyen los aspectos subjetivos, sino también los

aspectos formales. En ese sentido, resulta muy importante conocer no solo las opiniones de los agentes participantes, sino también los instrumentos normativos y metodológicos que han guiado el proceso.

A. Aspectos teóricos

El primer elemento a considerar hace referencia a la importancia que reviste el considerar a la población dentro de la planificación y desarrollo regional. Respecto a ello, todos los entrevistados coinciden en la suma importancia que este tema tiene para el desarrollo regional. Uno de los funcionarios manifiesta:

“Es un tema muy importante, esto de las poblaciones en la ciudad de Arequipa, porque si hacemos un análisis al respecto, vemos que dentro de la región Arequipa, hay poblaciones vulnerables, que son los niños, los ancianos y las damas; [...] En el caso de agricultura, las poblaciones vulnerables, se dan por ejemplo, en las partes altas de la provincia, donde se presentan los fenómenos de friaje y heladas, entonces las poblaciones son ahí muy vulnerables”.

Sin embargo, el tema no solo es importante en cuanto conocimiento de un número determinado de habitantes, es decir, no solamente se aborda desde una visión cuantitativa de la importancia de la población. La preocupación de la mayor parte de miembros del equipo técnico va mucho más allá:

“Es importante porque va a permitir, a través de una matriz de datos, tener unas estadísticas de fuentes y usos que permitan a los gobiernos delinear, impulsar políticas nacionales en esta materia o a nivel regional o local. El ser humano es el motor del desarrollo de la vida de una población, de un ámbito territorial; entonces el ser humano debe ser estudiado, aquilatado, sobre toda su problemática. Si no partimos con unas buenas estadísticas, una buena base, cualquier gobierno que quiera implementar las medidas para su desarrollo no lo va poder hacer de manera eficiente porque no va contar con la información necesaria para solucionar la problemática de población”.

Se puede apreciar en la cita anterior, la importancia que tiene el conocimiento de las estadísticas poblacionales. Otro miembro del equipo técnico plantea: “el tema fundamental es cuantitativo”. Sin embargo, estas cifras serían la base para algo más, algo mucho más importante que los

simples y fríos números: el desarrollo. En ese sentido podemos apreciar la visión a largo plazo de los entrevistados, una visión muy importante en toda política pública y que investigadores como José Morelos (1994) y Gustavo Cabrera (1998) reconocen también como ejes fundamentales de una política de población exitosa. Ambos académicos enfatizan que la dinámica poblacional (crecimiento o decrecimiento) influye en el desarrollo de un país, por lo que el Estado tiene un rol fundamental en los cambios poblacionales.

Pero el desarrollo no se consigue solo, es producto de una adecuada planificación, y los miembros del equipo técnico son conscientes de este proceso y de la importancia que el conocimiento poblacional tiene para la planificación regional. “Bueno es muy importante porque todo planificador, persona del gobierno, tiene que tener en cuenta toda la población que existe, en los diferentes aspectos en sus características demográficas” (Miembro del equipo técnico multisectorial). Otro funcionario manifiesta: “Bueno si no conocemos a la región Arequipa, en materia demográfica, no podríamos opinar ni para temas de planeamientos”. Y para reforzar la idea, otro funcionario nos dice: “[Conocer las características poblacionales] son sumamente fundamentales porque son la base del conocimiento de la población y en el tema de la salud podemos elaborar nuestras programaciones, evaluaciones e intervenciones”.

En las diversas respuestas sobre este tema he podido apreciar que el fin último, la utilización principal del conocimiento de la realidad demográfica regional radica en el uso de dicha información para poder tomar decisiones en materia de planificación regional. Retomamos la idea de la importancia del tema poblacional, ya que si no conocemos esta realidad, mal se haría en diseñar o planificar políticas públicas, sea cual fuese la temática de las mismas, ya que la población es el objetivo y fin último de todo el accionar del Estado. Al respecto el especialista regional en temas demográficos, Carlos Leyton¹⁷, nos señala:

¹⁷ El Dr. Carlos Leyton Muñoz es sociólogo de profesión con una maestría en Estudios demográficos. Actualmente es docente de la Universidad Nacional de San Agustín y ha sido vicepresidente del gobierno regional de Arequipa.

“Un conocimiento amplio de las características demográficas de la región Arequipa es fundamental sobretodo en el tema de diseño de políticas, proyectos y programas; en principio para definir quiénes son las poblaciones meta, las características, las prioridades, una focalización respecto a programas sociales y las proyecciones hacia el futuro. En general cuando se habla del tema de población se está hablando de la propia sociedad y de las características que tiene ahora y tendrá en el futuro”.

Y la jefa de la Oficina Departamental del Instituto Nacional de Estadística e Informática de Arequipa, Silvia Pacheco, concluye: “si uno no conoce las características que tiene la población [...], mal se podría implementar un plan de desarrollo regional o nacional”.

En conclusión, se ha podido identificar que los miembros del equipo técnico consideran de vital importancia que se tome en cuenta la variable población, pero no como un fin en sí misma, sino como un elemento más, el fundamental, dentro de la planificación regional del desarrollo. No se pueden entender políticas públicas ni mucho menos planificarlas si no se conoce con qué y hacia qué población estas están orientadas.

En segundo lugar, hay que conocer la visión teórica poblacional que poseen los funcionarios miembros del equipo técnico. Considero importante este análisis, ya que nos va a dar una aproximación al enfoque teórico desde el cual cada funcionario público ingresa al proceso de una política pública de población.

En el primer capítulo de este informe de tesis he mencionado que existen tres enfoques teóricos poblacionales: el malthusiano, que hace referencia que la causa de todos los problemas es el rápido incremento poblacional. El enfoque marxista nos indica que el problema no es el número de personas, sino la desigual distribución de los recursos por parte de una clase dominante. Finalmente, el enfoque de la transición demográfica considera varios aspectos, especialmente factores de construcción social, como son la educación, la cultura y la tecnología.

La mayor parte de entrevistados coinciden en que existen varios aspectos que se deben tomar en cuenta como condicionantes de la dinámica

poblacional, tales como educación y salud, lo que me lleva a concluir que el enfoque teórico que manejan es el de la transición demográfica.

Un funcionario, al ser preguntado sobre la intervención del Estado en la decisión del número de hijos que debe tener una pareja, manifiesta: “Yo creo que el tema va más por el lado educativo, creo que el Estado debería ser más agresivo en el tema de la promoción social, en el tema de la planificación familiar y llegar hasta los niveles micro regionales, en el contexto de una democratización de la salud”. Otro funcionario indica: “No, el Estado no debe intervenir [en la decisión del número de hijos que una pareja desea tener], debe educar para enseñar que los hijos que se traen deben tener todas las necesidades cubiertas que ellos no tuvieron, eso sí educación, pero no intervenir”.

Analizando estas opiniones puedo inferir que el enfoque de la transición demográfica se evidencia en estas últimas declaraciones. Debo hacer la precisión de que la realidad social es mucho más compleja de lo que se piensa y que la causa de un fenómeno social puede convertirse en la consecuencia de otro. Si bien es cierto que la educación y la salud son importantes, habría que indagar en las causas estructurales de la desigualdad que se da en el acceso a estos servicios por parte de la población. Ante ello es importante preguntar ¿de qué dependerá el acceso a educación y salud de calidad para estar informados y decidir adecuadamente el número de hijos que se desea tener? Considero que el aspecto importante es el económico, muchas parejas no pueden acceder a información, métodos de planificación y control de la natalidad porque no tienen los recursos económicos suficientes para ello, ya que durante mucho tiempo el Estado (más aún en los subniveles de gobierno) ha descuidado estos aspectos en la educación y en la salud. Diversos estudios reseñados en el estado de la cuestión, como los de Arnaldo Torres (2004) y Eramis Bueno (1994) destacan que la mayor parte de políticas de población o son malthusianas o económicas. Sin embargo un enfoque relacional población-desarrollo es el más pertinente y a la vez el menos tomado en cuenta por los planificadores. En ese sentido, considero un avance importante, a nivel

regional, que se asuma un enfoque relacional en el que el desarrollo es causa de diversos factores, entre ellos la economía, salud y educación.

En una de las entrevistas desarrolladas, el experto arequipeño en temas poblacionales, Arturo Portilla¹⁸, introduce un aspecto de suma importancia al referirse al tema de la decisión del número de hijos que una pareja resuelve tener: “Éticamente, no se puede dar en absoluto. Ninguna persona, ninguna institución [puede] decir a una familia ‘usted debe tener tantos hijos’. Lo que corresponde al gobierno regional y al Estado en su conjunto es dar todas las condiciones y posibilidades para que la persona conozca, para que pueda decidir adecuadamente”. El principio del respeto a los derechos humanos es fundamental cuando se elaboran políticas de población. No se puede decidir por otras personas, el respeto a los derechos de las personas es un compromiso ético que ni el Estado puede sobrepasar. Al respecto recordemos la política de esterilizaciones forzadas durante el gobierno de Alberto Fujimori, que bajo el pretexto del rápido aumento poblacional en las zonas pobres del país, se esterilizó a cientos de mujeres sin su consentimiento, prohibiéndoles el legítimo derecho a la libertad de decisión.

Finalmente, debemos mencionar que si bien no hay una respuesta directa que relacione el considerable aumento de la población con temas de pobreza y desarrollo, un funcionario manifiesta que no se debe limitar el número de hijos, por el contrario:

“Por el número de población que tiene, la cantidad de pobladores que tiene a nivel de país, me parece que en Perú necesitamos más gente, yo creo que en el Perú no podría darse eso, (limitar el número de nacimientos) una planificación familiar muy acorde a la realidad de nuestro país. De repente de 3 hijos o más”.

Para este funcionario, en el Perú hay cada vez menos personas, lo que perjudicaría el crecimiento económico, por la cada vez escasa mano de obra. Sin embargo, como he demostrado en el segundo capítulo de la presente investigación, tanto el Perú como Arequipa se encuentran en un proceso de

¹⁸ El Dr. Arturo Portilla es educador de profesión y docente de la Universidad Nacional de San Agustín. También trabaja en el Centro de Estudios para el Desarrollo Regional (CEDER), donde es coordinador del Área de Población y Desarrollo, la única en la región Arequipa.

crecimiento poblacional, un poco lento, pero no estamos teniendo menos habitantes. Esta desinformación confirma lo que Antonio Escobedo y otros (2012) descubrieron en sus investigaciones, acerca de que un factor del éxito de dicha política es la experiencia y conocimiento sobre el tema.

A manera de conclusión debo mencionar que el enfoque poblacional que poseen los funcionarios públicos entrevistados es implícito, ya que ninguno ha manifestado, literalmente, cuál es su enfoque poblacional. He podido identificar su enfoque en base a la importancia que la mayoría de los entrevistados le han dado a los aspectos educativos y culturales como determinantes del crecimiento poblacional, los que son elementos integrantes de la teoría de la transición demográfica. Resulta indiscutible que la interacción entre los funcionarios hubiera sido mucho más enriquecedora de presentarse diversos enfoques. Sin embargo la falta de conocimiento en materia demográfica y la falta de interés e incentivos resultaron ser factores que pesaron al momento del debate. Volveré a este punto más adelante.

B. Aspectos normativos

Otro de los aspectos importantes a tomar en cuenta es la normatividad que regula dicho proceso. En ese sentido, el proceso se encuentra enmarcado en un conjunto de normas y dispositivos de carácter nacional y en algunos que el propio gobierno regional ha emitido para poder facilitar y darle mayor sustento oficial al proceso.

En lo referente a la normatividad nacional, el proceso de implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa, se ajusta a los siguientes dispositivos legales:

- La actual Constitución Política del Perú; la misma que en su artículo 2 establece: “Toda persona tiene derecho a la vida, identidad, integridad moral, psíquica y física, a su libre desarrollo y bienestar, así como elegir su lugar de residencia, transitar por el territorio nacional y a salir de él y entrar en él”. Así mismo, en el artículo 6, en lo referente a la política de población, dice: “La Política Nacional de Poblacional tiene como objetivo difundir y promover la paternidad y maternidad responsables; y promover

el derecho de las personas y familias a decidir el número y espaciamiento de sus hijos”

- El Decreto Legislativo N° 346, Ley de la Política Nacional de Población dispone que: “El objeto de la política es planificar y ejecutar las acciones del Estado relativas al volumen, estructura, dinámica y distribución de la población en el territorio nacional, contribuyendo a mejorar las condiciones socioeconómicas y culturales de la población”.
- La Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales establece, en su artículo 50, como función de los gobiernos regionales: “Formular, aprobar, ejecutar, dirigir y evaluar los programas de población a nivel regional en concordancia con la política y el Plan Nacional de Población”.

A nivel regional, el primer y único documento oficial que se ha emitido y que dio inicio al proceso de implementación del Plan Nacional de Población fue la Resolución Ejecutiva Regional N° 507-2012-GRA/PR, la misma que establece la conformación del equipo técnico multisectorial para la elaboración del diagnóstico socio demográfico regional y el Programa Regional de Población Arequipa, 2012-2015.

Lamentablemente la normatividad interna regional ha estado ausente en este proceso e incluso ha sido insuficiente, según nos dice un funcionario público: “[Los documentos] no son suficientes, en mi forma de ver; hubiera sido mejor alguna resolución, algún documento de mayor valor y darnos un respaldo, una responsabilidad más contundente, más formal”. Como bien he señalado en la revisión del estado de la cuestión, esta falta de reglamentación normativa es perjudicial para los procesos de implementación de políticas públicas, ya que deja al libre criterio de los miembros del equipo técnico el determinar sus funciones, responsabilidades, cronogramas, etc. Por un lado se les otorga cierta autonomía para que puedan actuar libremente. Sin embargo, ésta ha sido mal usada; por ejemplo, respecto a la elaboración de normas internas para guiar la implementación. Otro funcionario manifiesta: “Aún no (se han elaborado), pero se han discutido algunos temas, sino por esta irregularidad del trabajo no se ha podido concretar, pero yo me imagino que en las próximas reuniones esto debe divisarse, concretarse alguna información

desde las gerencias”. Siguiendo los planteamientos teóricos de Subirats y otros (2008), el recurso jurídico brinda legitimación a la acción pública, sin el cual dicha acción puede ser cuestionada o anulada. Ahí radica la importancia de contar con un marco normativo regional en materia poblacional.

Lo que ha primado, hasta la fecha, es una serie de oficios de invitación y/o citación a los miembros del equipo multisectorial para las distintas reuniones y talleres de trabajo, mas no una normatividad específica, ni de la Oficina de Ordenamiento Territorial (que es la responsable regional de dicho proceso) ni de ninguna de las oficinas y/o gerencias regionales.

La existencia de normatividad clara y específica representa elementos claves para el éxito del proceso de institucionalización e implementación de una política de población, como bien lo señalan Antonio Escobedo (2012) y Manuel Ordorica (2012) en sendas investigaciones, en las que se concluye que el éxito de este tipo de procesos pasa por la existencia de un marco legal normativo claro, preciso y pertinente a la realidad.

C. Aspectos metodológicos

Finalmente, se debe hacer referencia a la metodología con la que se ha desarrollado el proceso. Metodológicamente hablando, como ya mencioné líneas arriba, el documento con el que se ha trabajado ha sido la “Guía metodológica para la formulación de políticas y programas de población en el ámbito de los gobierno regionales”, este documento de trabajo ha sido elaborado por la dirección de investigación y desarrollo social y la dirección general de políticas de desarrollo social del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

En la mencionada guía se establece el procedimiento metodológico para la formulación del programa, el mismo que comprende 10 pasos:

- 1º. Formulación del diagnóstico
- 2º. Retos prioritarios y lineamientos de la política regional de población
- 3º. Objetivos del programa regional de población y determinación de los programas específicos de población
- 4º. Definición de los indicadores clave

- 5°. Determinación de la línea de base de los indicadores
- 6°. Establecimiento de las metas anuales para los indicadores de resultados
- 7°. Definición de estrategias y acciones para alcanzar las metas
- 8°. Implementación de la gestión por resultados
- 9°. Seguimiento a la gestión y evaluación de los resultados
- 10°. Institucionalización del programa regional de población y del sistema de monitoreo y evaluación.

No todos los pasos se han desarrollado, ya que el proceso aún no ha culminado. Volveré sobre el desarrollo de cada uno de estos pasos cuando analice el proceso de formulación del Programa Regional de población en Arequipa.

En la guía metodológica, también se hace mención al enfoque que orienta la política de población regional, el mismo que es el enfoque de derechos, el que es producto de una serie de eventos y acuerdos internacionales, de los cuales el Perú ha formado parte. En ese sentido, es importante señalar que la política de población está centrada en los derechos ciudadanos y “en un marco de derechos y autonomía de los ciudadanos, orientada a aumentar la calidad de vida de las personas, así como al bienestar y la cohesión social, todo lo cual requiere orientar las acciones hacia las causas de la pobreza y la desigualdad” (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2011:8).

Durante la entrevista brindada por el experto arequipeño Arturo Portilla, considera el enfoque más adecuado para implementar una política de población en la región Arequipa:

“Una adecuada implementación de una política de población es aquella en donde se ponga como elemento central al ser humano; ahí, yo pienso, que todos deberíamos coadyuvar al fin más importante, [...] humanizar la humanidad [...] tomando en ese sentido, focalizando realmente a dónde debemos apuntar es a humanizar a la humanidad, primero el ser humano, segundo el ser humano. El ser humano es el centro y el Estado el capital deben estar al servicio del ser humano”.

Se puede corroborar lo mencionado por los funcionarios públicos entrevistados, respecto al hecho de que el ser humano debe tener la plena

libertad para poder ejercer sus derechos. En ese sentido el Estado debe garantizar las condiciones de vida mínimas para que la gente pueda cumplir con ese objetivo. El enfoque de derechos humanos no solo consiste en respetar los derechos de la población; sino, garantizar el cumplimiento y satisfacción de los demás derechos.

Otro aspecto importante dentro de las particularidades metodológicas, es que la política de población regional se entiende como una política transversal, orientada hacia grupos socioeconómicos vulnerables (mujeres, niños, adultos mayores, etc.). Al respecto se menciona que estas características contribuyen a la “intersectorialidad, integralidad, aceptación de la diversidad de necesidades, convergencia de diversos actores y ampliación de capacidades” (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2011:9).

Ahora procederé a realizar la descripción y análisis de la formulación del Programa Regional de Población de la región Arequipa, 2012-2015. Para ello desarrollaré las fases propuestas por la guía metodológica, ya que fue de la misma forma propuesta en dicha guía que se llevó a cabo el proceso. Cabe precisar que como el proceso de elaboración del programa regional no ha culminado, solamente desarrollaré las dos primeras fases: la recopilación de la información y el procesamiento de la misma. Las dos fases restantes: el proceso de aprobación y la redacción del documento de política son etapas que aún no se han llevado a cabo y por lo tanto no forman parte del presente análisis. Respecto a las dos fases restantes, volveré a las razones de esta situación más adelante.

3.2. Fases de la formulación del Programa Regional de Población de la región Arequipa, 2012-2015

En este acápite me abocaré a explicar el proceso de elaboración del Programa Regional de Población de Arequipa, como la principal actividad realizada en el marco de la implementación del Plan Nacional de Población.

El proceso de elaboración del Programa Regional de Arequipa se ha desarrollado teniendo como base la Guía Metodológica para la formulación de

políticas y programas de población en el ámbito de los gobiernos regionales, citado anteriormente.

Como mencioné líneas arriba, el proceso de implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa tiene que ver con la ejecución de una serie de acciones previstas en mencionado Plan y que tienen su base legal en el Decreto Legislativo N° 346, Ley de la Política Nacional de Población. Una de esas acciones y tal vez la más importante, tiene que ver con la elaboración del Programa Regional de Población, el mismo que debe ser la guía de acciones en materia poblacional, que el gobierno regional debe ejecutar para poder cumplir con los grandes objetivos nacionales del Plan.

En mencionado documento podemos encontrar el siguiente esquema que representa el ciclo para la formulación del programa regional de población.

GRÁFICO 6: PROCESO GENERAL PARA LA FORMULACIÓN DEL PROGRAMA REGIONAL DE POBLACIÓN



FUENTE: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2011:47.

Como se puede apreciar, el proceso de elaboración del Programa Regional de Población sigue una secuencia lógica que tiene como base e inicio la recopilación de información, tanto de fuentes primarias como secundarias, acerca de la realidad demográfica regional. En segundo lugar viene el proceso de elaboración del programa regional propiamente dicho, con la preparación

del diagnóstico, la identificación de retos prioritarios y política regional de población, objetivos y programas específicos de población. Seguidamente, la elaboración de los indicadores claves, línea de base de los indicadores, metas anuales para los indicadores de resultado. Luego, el diseño de estrategias y acciones para alcanzar las metas, la implementación de la gestión por resultados, los procesos de seguimiento a la gestión. Finalmente, evaluación de los resultados y la institucionalización del programa y del sistema de monitoreo y evaluación.

Lo curioso de las últimas dos etapas radica en su orden. La guía metodológica propone como tercera etapa la aprobación del programa y como última, la redacción del mismo. Esto resulta contradictorio ya que legítimamente me preguntaría, ¿cómo se puede aprobar un documento de gestión (como un programa) si aún no se ha redactado, si aún no sabemos su contenido? En ese sentido este es otro indicador de que el marco normativo – metodológico referido a la política de población no es claro y presenta varios vacíos. Incluso en la guía metodológica no hay mayor diferenciación o explicación del motivo de este orden.

3.2.1. Fase 1: La recopilación de información

El primer paso y tal vez el más importante consiste en la recopilación de la información necesaria para poder trabajar el programa regional.

He señalado en el primer capítulo del presente trabajo de investigación que solo con datos e información se pueden hacer políticas públicas adecuadas. Con opiniones y percepciones se generan discursos, interpretaciones más no políticas públicas. Por ello la ubicación en la que se encuentra esta fase: la primera.

Para poder elaborar el programa regional de población, los miembros del equipo técnico multisectorial han recurrido a un solo tipo de fuente, las fuentes secundarias¹⁹. Para el poder contar con dicha información, se ha acudido al

¹⁹ En este punto hay que mencionar que la guía metodológica reconoce dos fuentes de información: las primarias y las secundarias. Las primeras “son aquellas que se generarían en el proceso mismo de formulación de la política y programa regional de población [...] y las

apoyo de la Oficina Departamental del Instituto de Estadística e Informática (INEI). La jefa de mencionada institución, Silvia Pacheco, durante la entrevista que me brindó, refiere:

“Lo que hemos hecho es brindarles toda la información que ellos nos han requerido, sobretodo referido a todo lo que son proyecciones de población, distribución de la población, todo lo que es relacionado con los datos del censo del 2007, algunas actualizaciones que hemos tenido respecto a lo que es los resultados de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), donde se ve el tema netamente demográfico y ese tipo de documentos si se les ha alcanzado a su requerimiento”.

Como bien se mencionó líneas arriba, un representante del INEI ha formado parte del equipo multisectorial y es el que ha brindado todas las facilidades en cuanto al acceso y uso de información estadística demográfica básica, desde datos ya trabajados como los del censo del año 2007 hasta las proyecciones poblacionales e indicadores demográficos de natalidad, mortalidad, etc. Sin embargo, este trabajo no ha sido coordinado, los responsables del equipo técnico han entablado relaciones con el INEI solamente para que les den los datos, más no para que los ayuden en el desarrollo del procesamiento de la información. Silvia Pacheco sigue abordando el tema:

“Simplemente nos lo han pedido [los datos e información] y ellos han sido los que han interpretado, aun cuando el INEI no cuenta con la suficiente formación profesional como para hacer una interpretación relacionado a lo que es ya el campo de la planificación, pero si podemos dar la descripción de las variables y cómo se deben interpretar esas variables para que aquellas personas que ya tienen el manejo y el conocimiento de la planificación puedan utilizarlo de manera adecuada”.

La posición de la funcionaria es clara y hace notar que solamente han acudido al INEI para pedir información estadística, pero no para el proceso de interpretación, hay una visión de que los funcionarios miembros del equipo

secundarias, cuya información se encuentra registrada, procesada y publicada por alguna fuente confiable de información” (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2011:45)

técnico son autosuficientes y no necesitan de la ayuda y/o colaboración de personal del INEI.

Otro de los puntos que se mencionan en la guía es la coordinación que debe de haber con ministerios, gobiernos locales u otros organismos del Estado; así como instituciones internacionales o académicas no gubernamentales para que brinden algún tipo de información secundaria para el trabajo del programa regional. Dicha coordinación se ha dado al nivel de ministerios y organismos internacionales, por intermedio del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Al respecto, Carlos Leyton manifiesta:

“Hace 2 o 3 años atrás, con el apoyo del Fondo de Naciones Unidas se contrató una consultora para que ayude a formular el Programa Regional de Población. Este programa se presentó, se ha discutido; evidentemente entiendo que sobre esa base se tendrían que estar haciendo los ajustes necesarios del Programa Regional de Población”.

Durante la entrevista realizada a Carlos Leyton, ex asesor del gobierno regional, señala que si se realizaron coordinaciones con organismos internacionales en materia poblacional; sin embargo, solo el funcionario responsable del equipo técnico tiene conocimiento de este tipo de coordinaciones. Lo anterior me hace suponer que la autoridad regional, Presidente y Consejo Regional y el responsable del equipo técnico trabajaron previamente a la conformación del equipo técnico y no hubo un nivel de coordinación con los demás miembros, lo que Subirats y otros (2008) llaman top-down, en el que el proceso es guiado por quienes se ubican en la parte superior del sistema. En ese sentido, la participación de los demás funcionarios es simplemente figurativa.

En lo referente a la coordinación con alguna institución a nivel nacional, del análisis de las entrevistas puedo concluir que el equipo técnico multisectorial realizó coordinaciones con representantes del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, llegaron dos funcionarias de la Dirección General de Población. Sobre la participación de estas funcionarias nacionales, un miembro del equipo técnico señala: “Ha habido coordinaciones con el Ministerio de la Mujer, que es de Lima. Hace mes y medio que han venido unas personas de

allá y nos han dado unas charlas, básicamente son ellos los que han dado impulso para que se termine con la elaboración de este programa”. En estas declaraciones he logrado encontrar dos componentes subjetivos importantes. El primero hace referencia al desconocimiento de quiénes eran esas “personas de allá”, a pesar de que eran funcionarios de alto rango, no se sabía exactamente de dónde venían ni quienes eran. El segundo elemento a tomar en cuenta es que esas personas “han dado impulso para que se termine con la elaboración del programa”. Es decir, ha sido necesaria la presencia de un agente externo (una especie de control o fiscalización del máximo ente en materia poblacional) para poder terminar con el proceso. La pregunta es: de no haber contado con dicha asesoría, ¿se hubiera podido terminar el proceso? Analizo que no, de hecho no se hubiera iniciado el proceso de elaboración del programa regional si no hubiera existido dicha asistencia y de forma indirecta, dicha presión por parte del gobierno central.

Finalmente, otra de las coordinaciones que son importantes realizar son con las autoridades de los subniveles de gobierno: municipalidades provinciales y distritales. Uno de los funcionarios entrevistados señala que si hubieron sendas cartas y oficios de invitación a los diferentes alcaldes para contar con su presencia en los talleres. Sin embargo la respuesta fue nula, ninguna autoridad provincial o distrital participó de las coordinaciones del proceso, dejando notar la falta de interés y voluntad política por un tema que no les reditúa ninguna ganancia política (votos). Sin embargo, el tema no solo pasa por voluntad o interés, como lo menciona otro funcionario público:

“Como recién se armaba y terminaba [la fase formulación del Programa] se tenía que salir a las provincias para poder explicarles qué es lo que se había determinado en los ejes que se había tratado. Se iban a tener comisiones tanto en diferentes provincias: de la costa, zonas intermedias y altas. Eso tenía primero que aprobarse y hacerse esas comisiones y tenían que viajar, pero como le estoy diciendo si no hay presupuesto, no hay nada”.

Vuelve a mostrarse el tema de la falta de presupuesto como un freno importante que impide el normal desarrollo del proceso de elaboración del Programa Regional; como bien lo señala el funcionario “si no hay presupuesto,

no hay nada”. Escobedo y otros (2012), Ordorica (2012) y Baca (2007), cuando analizan el proceso de implementación de la política de población, destacan que el éxito de este tipo de procesos depende de la autonomía presupuestaria y de personal para una dedicación exclusiva al proceso de la política pública de población. Sin presupuesto seguimos hablando de buenas intenciones que no tienen una base material sobre la cual trabajar.

3.2.2. Fase 2: El procesamiento de la información

Esta segunda fase corresponde a la parte central del Programa Regional de Población, ya que en ella se realiza la sistematización y análisis de toda la información que ha logrado recolectar.

En primer lugar, se procedió a realizar un diagnóstico situacional de la región Arequipa, en él se puede encontrar la descripción de las principales variables demográficas relacionadas con la dinámica, estructura y volumen poblacional, muchas de ellas también han sido reseñadas en el segundo capítulo de la presente investigación.

La información con la que se ha contado para elaborar el diagnóstico ha sido de fuentes secundarias. En ese sentido el INEI ha facilitado toda la información necesaria para poder llevar a cabo este diagnóstico de la mejor manera. De hecho, al realizar una revisión del diagnóstico pude identificar que es muy completo en cuanto al abordaje de variables demográficas, tales como la distribución de la población por áreas (urbana-rural), por provincias, por sexo y grupos de edad; indicadores de empleo, fecundidad, planificación familiar, dinámica demográfica (tasa de crecimiento, migraciones; y transición demográfica. Sin embargo, la debilidad de mencionado diagnóstico es la simplicidad con la que se describen y analizan los datos obtenidos y la poca información importante que se produce sobre la base de los mismos datos. Muchos de los análisis son simples repeticiones (en texto) de lo que los cuadros y gráficos muestran. Esta debilidad se debe, principalmente, a dos factores: por un lado, el escaso conocimiento que sobre el tema poseen los funcionarios miembros del equipo técnico, y, por otro lado, la manera tan cerrada en la que se han llevado a cabo los talleres. Antes he detallado que no

se ha convocado a especialistas regionales en el tema que pudieran haberlos orientado mejor. Líneas arriba destacaba las declaraciones de la jefa departamental del INEI, Silvia Pacheco, quien al respecto manifestaba “Simplemente nos lo han pedido [los datos e información] y ellos [equipo técnico] han sido los que han interpretado”.

En segundo lugar, el equipo técnico ha tenido la labor de priorizar los retos y lineamientos de la política regional de población.

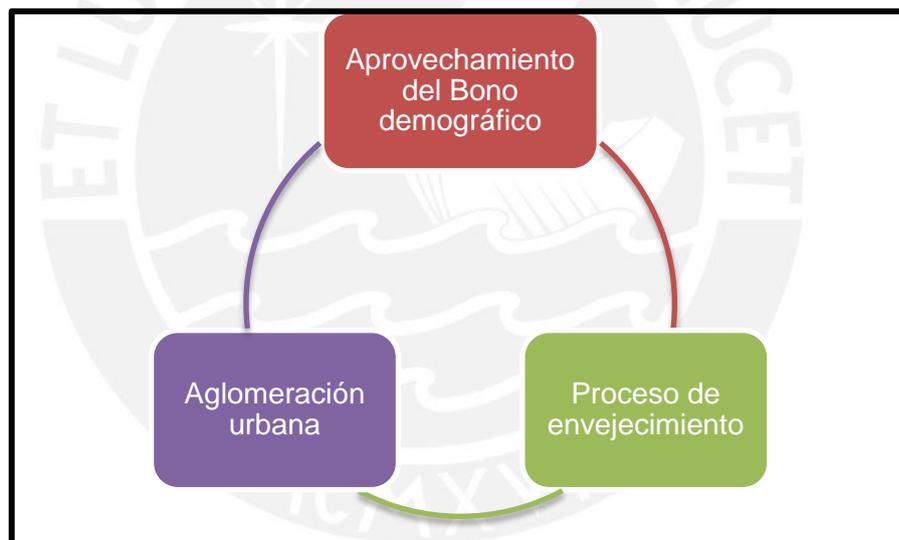
Es importante aclarar que una cosa es una política regional de población y otra muy diferente es el Programa Regional de Población. Tal como lo señala Jaime Miranda (2009), una política de población es un “conjunto de acciones públicas que tienen la intención explícita de influir sobre las tendencias demográficas, ya sean en cuanto a su volumen o distribución; modificándolas en la dirección que el poder político cree que se ajustan mejor a su estrategia de desarrollo o a su proyecto de sociedad” (Miranda, 2009: 126). Ante esto me pregunto ¿Si por parte del gobierno regional para la elaboración del programa regional, ha habido tales acciones públicas? La respuesta es más que claramente negativa. Por eso concluyo que el Gobierno Regional de Arequipa no posee una política pública regional de población; lo que tiene es un programa regional que es un instrumento de política, más no es la política propiamente dicha. En ese sentido es importante recordar, como lo señala Carlos Alza (2014) que una política de población no es solamente una ley, una norma o un programa de población, éstos son elementos que forman parte de la política de población, pero no son la política en sí. Una política de población es algo más, es un conjunto coherente, racional y ordenado de acciones (decisiones o indecisiones) adoptadas por el sector público, de acuerdo a las necesidades de la colectividad. Dichas acciones influyen explícitamente en la estructura, dinámica y volumen de la población y como consecuencia de ello en una adecuada cobertura de sus necesidades básicas, posibilitando el desarrollo humano. En base a lo anterior podemos afirmar que la región Arequipa cuenta con un Programa Regional de Población sin política regional de población. Tamaña contradicción es atribuible al poco interés que la

autoridad regional tiene sobre el tema y a la débil institucionalidad del gobierno regional para llevar a cabo procesos de desarrollo debidamente planificados.

Hecha esta aclaración necesaria, no puedo hablar de retos y lineamientos prioritizados de la política regional de población (porque simplemente no hay tal política). De lo que sí puedo hablar es de retos y lineamientos prioritizados en el Programa Regional de Población.

En concordancia con el Plan Nacional de Población, el equipo técnico identificó, dentro de los 5 desafíos que el Plan Nacional de Población 2010-2014 se propone enfrentar, aquellos que son de importancia y relevancia para la región Arequipa, lográndose identificar 3 de ellos:

GRÁFICO N° 7: DESAFÍOS IDENTIFICADOS PARA LA REGIÓN AREQUIPA



FUENTE: Programa Regional de Población de Arequipa, 2012-2015. Elaboración propia.

Varios de los funcionarios entrevistados han coincidido en afirmar que el proceso de priorización de estos temas ha sido producto del consenso de los criterios de cada uno de los miembros del equipo técnico, de tal forma que han sido atendiendo a la información proporcionada por el INEI y destacando aquellos que mejor se relacionan con la real situación demográfica regional. En ese sentido un papel importantísimo ha jugado la Oficina Departamental del

INEI; al respecto Silvia Pacheco, jefa departamental de mencionada institución nos dice:

“Lo que hemos hecho es brindarles toda la información que ellos nos han requerido, sobretodo referido a todo lo que son proyecciones de población, distribución de la población; todo lo relacionado con los datos del censo del 2007, algunas actualizaciones que hemos tenido respecto a lo que es los resultados de la Encuesta de Demografía de Salud Familiar (ENDES) donde se ve el tema netamente demográfico y ese tipo de documentos si se les ha alcanzado a su requerimiento”.

En tercer lugar, el equipo técnico tuvo que elaborar los objetivos del programa regional de población. La guía metodológica recomienda que los objetivos “deben tener la propiedad de ser medibles, es decir, deben permitir su expresión y medición en términos concretos para el período de vigencia del programa [...] así, los objetivos deben constituir resultados medibles de largo plazo”. En base a ello el equipo técnico ha elaborado los siguientes objetivos estratégicos:

CUADRO N° 7: DESAFÍOS Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL PROGRAMA REGIONAL DE POBLACIÓN DE AREQUIPA

DESAFÍOS O RETOS PRIORITARIOS	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
Aprovechamiento del bono demográfico	Contribuir a la disminución de la incidencia de pobreza en la población.
Proceso de envejecimiento de la población	Contribuir a la mejorar de la calidad de vida de la población adulta mayor
Aglomeración urbana	(Aún no determinado)

FUENTE: Programa Regional de Población de Arequipa, 2012-2015. Elaboración propia.

Respecto a la información que se encuentra en el cuadro 8, debo hacer dos análisis. El primero tiene que ver con la forma en que se elaboraron. Una de las recomendaciones del material metodológico que ha servido de base para este proceso señala que “los objetivos estratégicos no deben ser un ejercicio tecnocrático, sino consensual” (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2011:32). En ese sentido el proceso ha cumplido con mencionada

característica. Un funcionario entrevistado manifiesta: “[Sobre el proceso de elaboración de los objetivos, este se ha desarrollado] democráticamente. Nadie te ha impuesto nada, cada uno [participaba], había aprobaciones por mayoría y por unanimidad”. Y otro funcionario ratifica la misma idea, pero en una visión del proceso en conjunto:

“El trabajo ha sido de acuerdo a citaciones. Nosotros, por ejemplo, trabajamos, nos citaban tal fecha, entonces íbamos, trabajábamos, formábamos grupos, participábamos todos, [dábamos] sugerencias, opiniones y terminábamos a una hora exacta y se programaba una nueva reunión. Esa ha sido la secuencia de trabajo y así hemos llegado a completar el plan estratégico con aporte de todo el grupo técnico”.

En base a las declaraciones proporcionadas se puede inferir que el proceso de elaboración de objetivos ha sido participativo; sin embargo, otro funcionario señala: “Democráticamente, la elaboración se ha hecho por los responsables”. Cuando el funcionario dice “los responsables”, ¿hace referencia a las personas que han tenido el papel protagónico en el proceso y que han “elaborado” los objetivos para su posterior trabajo en los talleres? Dada la evidencia mostrada, resulta importante preguntar si se ha dado una real y adecuada participación o si ésta ha sido orientada hacia los intereses de algunos funcionarios; me refiero a que “los responsables”, quienes bajo la visión de implementación de política pública llamada *top-down* (de arriba hacia abajo) de la que ya hice mención líneas arriba, han sido los que realmente han guiado todo el proceso.

El segundo análisis que es necesario realizar es el referido a la pertinencia y claridad de los objetivos estratégicos elaborados. Es importante recordar que el equipo técnico ha recibido asesoría de funcionarios del Ministerio de la Mujer para poder elaborar el programa. En ese sentido no es de extrañar que la mayor parte de objetivos de los demás programas poblacionales de otras regiones sean muy similares al de Arequipa:

CUADRO N° 8: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS POR REGIÓN, SEGÚN DESAFÍOS O RETOS PRIORITARIOS

DESAFÍOS O RETOS PRIORITARIOS	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS AREQUIPA	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS TACNA	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS MOQUEGUA
Aprovechamiento del bono demográfico	Contribuir a la disminución de la incidencia de pobreza en la población.	Reducir la situación de pobreza en la población de la Región de Tacna	Disminuir a nivel regional las condiciones de pobreza en la población
Proceso de envejecimiento de la población	Contribuir a la mejorar de la calidad de vida de la población adulta mayor	Reducir la situación de pobreza de la población adulta mayor de la Región de Tacna	Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población adulta mayor a nivel regional

FUENTE: Sistema de Información en Población y Desarrollo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Elaboración propia.

Como se puede apreciar, la esencia de los objetivos de las tres regiones²⁰ es la misma, sin ninguna variante, solo de redacción. Esto muestra el papel realmente de receta que tiene la guía metodológica y la visión técnica que poseen los funcionarios del Ministerio al asesorar a los diversos gobiernos regionales. Parece ser que vienen con una plantilla desde Lima, la misma que aplican sin ningún tipo de reparos en todas las regiones. En referencia a esto, un funcionario miembro del equipo técnico es tajante al afirmar que “todo se ha tomado en base a las normas del Ministerio de la Mujer”, y es efectivamente de esa forma en que se ha desarrollado esta parte. En este punto es importante recordar a Jaime Miranda (2008) quien destaca el hecho de que toda política de población se basa en el proyecto de sociedad que un gobierno determinado tiene. Por ello, esta situación confirma el hecho que el Estado es el orientador de la política en materia poblacional. Volveremos al tema del papel de los

²⁰ Si bien es cierto que el Sistema de Información en Población y Desarrollo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables tiene registrado 12 programas regionales, he decidido tomar para la comparación Tacna y Moquegua por la cercanía con Arequipa y porque en conjunto forman la denominada Macro Región Sur.

funcionarios del ministerio más adelante cuando desarrollemos el tema de los actores.

En cuarto lugar, el equipo técnico multisectorial tuvo la labor de definir los indicadores clave, establecer las metas anuales para los indicadores propuestos y definir las estrategias y acciones a realizar para poder alcanzar las metas.

Respecto a los indicadores, la guía metodológica propone que los objetivos deben traducirse en un conjunto de indicadores clave de desempeño que permitan su cuantificación y seguimiento. De la misma forma se señalan las características que todo indicador debe cumplir, entre las que se destacan: ser claro, relevante, económico, monitoreable y adecuado.

En cuanto a las metas, éstas vienen a ser los elementos que orientan y ayudan a definir los límites de la planificación. Las metas nos marcan el norte que debemos seguir, y nos señalan hacia dónde queremos llegar. Las metas representan la parte numérica, cuantitativa de los indicadores que el programa se propone alcanzar al término de un período determinado.

Finalmente, en lo referente a las estrategias y acciones, la guía metodológica es clara al señalar “que no se trata de definir actividades y asignar responsabilidades”; sino de darle un sentido mucho más completo, teniendo en cuenta los recursos económicos, personal responsable, tiempos, capacidades, etc.

El proceso de planificación y programación requiere total claridad en la determinación de estos tres componentes, ya que el éxito del programa dependerá en gran medida de éstos que servirán como base para elaborar los mecanismos de monitoreo y evaluación del programa y el consecuente cumplimiento y éxito del mismo.

Los miembros del equipo técnico poseen una percepción positiva sobre la manera en que se ha desarrollado esta parte del programa. Uno de ellos menciona:

“Ha sido muy diferente de otras reuniones, porque los facilitadores tenían un enfoque de una participación proactiva o interactiva, en cambio en las otras

reuniones no había mucha participación, ya que el expositor es el único que hablaba y el resto escuchaba y al final si hay algo que opinar se opina. En cambio en estas reuniones, había una participación activa, entonces eso nos prolongaba el horario y estábamos muy comprometidos y motivados”.

Esta es la parte de la elaboración del Programa Regional de Población que más tiempo le ha tomado al equipo técnico y en la que se ha solicitado una mayor participación y compromiso por parte de los miembros del equipo técnico. Sin embargo, la forma en que se ha desarrollado esta parte parece seguir la misma lógica que señalé en la elaboración de los objetivos, hago referencia al sistema *top-down* (de arriba abajo). Se puede inferir dicha proposición en base a las declaraciones de los entrevistados, acerca de la existencia de algunos temas que hayan generado mayor debate y por lo tanto que hayan tomado mayor tiempo u otros temas que hayan sido de fácil generación de consenso y una menor tiempo invertido. Un funcionario me respondió: “Generalmente todos los temas se tratan y generan divergencias. Pero para eso se coordina, se conversa y el que conoce más del tema explica y llega a una forma de consenso. Si no es por mayoría, no se avanza”. ¿Quién es esa persona que “conoce” y termina explicando a los demás? Si es así, entonces esta persona que conoce y maneja el tema puede influenciar a los demás que desconocen y de esta forma orientar al equipo hacia la dirección que él desee. Al respecto, otro miembro del equipo técnico manifiesta: “Ya no [ha habido temas que generaron debate] porque ya se habían planteado los tres módulos y esto ya lo había aceptado también Lima, en base a eso es que se ha centrado todo [...]” Existe, por lo tanto, una visión generalizada, no solo en esta fase, sino en todo el proceso, de que las recomendaciones y/o sugerencias de los técnicos de Lima son las únicas y correctas formas de hacer las cosas. Esto se debe a algo que ya advertíamos en la primera parte de este capítulo: el desconocimiento de los miembros del equipo técnico en materia poblacional y de políticas públicas de población.

Dado que el proceso de elaboración del Programa Regional de Población no ha culminado, la parte correspondiente a la implementación de la gestión por resultados, el seguimiento a la gestión y evaluación de resultados y el

proceso de institucionalización del programa regional de población y del sistema de monitoreo y evaluación, que son las 3 últimas fases del proceso, aún no se han llevado a cabo.

3.3. Actores y participación en el proceso

Uno de los elementos fundamentales que le dan sostenibilidad y viabilidad a toda política pública es la presencia y participación de los actores sociales. Edgar Ortegón (2008) es muy tajante al afirmar que el intento de impedir o minimizar la participación es la principal causa de fracaso de las políticas públicas. Es notable la gran importancia que tiene la participación de los actores a lo largo de todo el proceso o ciclo de las políticas públicas.

Sin embargo, es importante mencionar que “no se trata de una simple cuestión de participación formal o de representación burocrática sino de presencia activa durante todo el proceso, como mecanismo efectivo de control y como escenario para la concertación de la actividad administrativa” (Ortegón, 2008:131). Es decir, que la participación debe ser realmente efectiva, de tal forma que se puedan generar compromisos y condiciones que viabilicen las políticas públicas y no simples actos de presencia sin mayor relevancia en los procesos de gestión pública.

Hay que recordar que en el primer capítulo de la presente investigación mencioné la importancia de la concientización de los principales actores de la sociedad civil para lograr su participación en dichos procesos. Solo así se podrá tener una visión mucho más clara de lo que se desea, en términos poblacionales, y una sociedad civil participativa y propositiva en la solución de sus propios problemas sociales

Pero, también, no solo hay que poder identificar a los actores; sino, como lo señala Eramis Bueno (1994), lograr desentrañar los intereses de los actores involucrados, en especial de los actores con mayor poder económico. Desde el punto de vista teórico, los tres actores importantes en todo proceso de políticas públicas son el Estado, la sociedad civil y el sector privado. Traigo a colación las investigaciones de Adela Claramunt (2006) que destacan la importancia de la participación ciudadana en las políticas públicas. Sin

embargo, en materia de políticas públicas, la participación de la sociedad civil ha sido casi inexistente (Benítez, 1998). Esto debido a una diversidad de factores, entre ellos una débil cultura cívica, participativa y demográfica y a la falta de voluntad política de las autoridades al no hacer mayores convocatorias para este proceso.

La guía metodológica para la elaboración de programas regionales de población señala tres instancias de participación: el Consejo de Coordinación Regional, la participación multisectorial y la participación de organizaciones sociales. Respecto a la primera instancia se recomienda que se invite a los alcaldes provinciales, para darle el sentido estratégico que merece el proceso. A pesar de las invitaciones realizadas ningún alcalde provincial ni distrital se ha hecho presente en ninguna de las reuniones o talleres de trabajo. Un funcionario entrevistado manifiesta: “se ha hecho la invitación a las entidades provinciales, pero no hubo respuesta”. En ese sentido podemos ver la falta de voluntad política a nivel provincial para con el tema poblacional; se corrobora dicha información con la relación de asistentes a los talleres, en las que no aparece el nombre de ningún alcalde y/o representante provincial.

En esta instancia es necesario destacar la ausencia de la participación de la máxima autoridad regional, el presidente de la región Arequipa, Juan Manuel Guillén Benavides. Según señalaron los entrevistados, nunca ha asistido a reunión o taller alguno, su ausencia ha sido sistemática y su papel dentro del proceso se ha reducido a emitir la ordenanza regional que conformaba el equipo técnico. El sociólogo y experto en temas poblacionales, Jaime Miranda Reynoso²¹, señala, acerca de la voluntad política de la autoridad regional que “El gobierno regional está más preocupado en crisis estructurales, en cuestiones que les dé réditos políticos, [obras de] cemento, ladrillos y carreteras; y los intangibles, que serían estas políticas no le interesan”. Si bien es cierto, se puede afirmar que por sus múltiples responsabilidades no ha podido asistir a todas las reuniones y/o talleres, la mayor parte de entrevistados

²¹ El Dr. Jaime Miranda Reynoso es sociólogo de profesión. Ha trabajado en la oficina de planificación del Ministerio de Agricultura y actualmente es docente de la asignatura de Población y Análisis Demográfico de la Universidad Nacional de San Agustín.

señalan que por lo menos hubiera sido ideal su presencia en la sesión inaugural, para de esta forma darle mayor respaldo institucional al proceso. En ese sentido, un funcionario señala: “De hecho si [hubiera sido ideal contar con la presencia del presidente regional]; pero también hubiese sido importante la participación de los mismos gerentes, no en todas las reuniones pero si en unas cuantas hubiera sido muy importantes y mucho mejor la cabeza el señor Guillén”.

La segunda instancia de participación hace referencia al carácter multisectorial del tema poblacional, el mismo que compromete varios sectores y temáticas. En ese sentido puedo afirmar que el gobierno regional si ha cumplido con esta recomendación de la guía, lo que he podido verificar con la composición del equipo técnico multisectorial, integrado por representantes de las oficinas de Ordenamiento Territorial, la Autoridad Regional del Medio Ambiente (ARMA), la Oficina de Gestión Cultural y Social, la Oficina de Programación de Inversiones (OPI) y la Oficina de Planeamiento y Desarrollo Institucional. Las gerencias regionales que participaron fueron la gerencia regional de salud, de educación, de trabajo y promoción del empleo, de vivienda, construcción y saneamiento, de agricultura, de comercio exterior y turismo y de la producción.

Sin embargo, mencionaba que la participación no pasa solo por estar en la lista de miembros o ser designado; sino por una actitud proactiva ante el propio proceso. En ese sentido, la participación de todos los actores miembros del equipo técnico no ha sido la misma ni con el mismo nivel de compromiso. Al ser interrogado acerca de las gerencias que no han estado presentes o han asistido muy poco a las reuniones y talleres, uno de los miembros del equipo técnico manifiesta: “Si vemos la cantidad de reuniones y talleres que hemos tenido, [...] no ha estado la gerencia de educación, [o] ha estado muy poco y si vienen otros representantes, no tienen el ritmo de la temática que se trabaja constantemente”. Para reforzar un poco más la idea, otro funcionario afirma, respecto a la misma interrogante: “Muy poco [nivel de participación] más que todo de los sectores de educación, salud y agricultura”.

Una vez culminadas las entrevistas, la mayor parte de funcionarios han manifestado que el representante de la gerencia regional de educación es el que menos ha participado, esa información la he podido comprobar al revisar las actas de los talleres, en las que a veces no aparece y en otras aparecen personas diferentes, confirmando lo que uno de los entrevistados decía acerca de que como se va rotando personas “no tienen el ritmo” de trabajo que el resto. Es preocupante que uno de los sectores que mayor responsabilidad tiene dentro del diseño e implementación del Programa Regional de Población, como lo es educación, no haya podido participar con mayor compromiso. Todo esto no hace más que confirmar la poca voluntad política y débil institucionalidad de las gerencias participantes con respecto al proceso en su conjunto.

Finalmente, la tercera instancia de participación es la referida a las organizaciones sociales. Esta es la instancia de participación que menos recomendaciones tiene en la guía metodológica, solo se menciona que “adicionalmente, es importante contar con la participación de organizaciones sociales de base, como las relacionadas a comedores populares, vaso de leche, asociaciones barriales, etc.” (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2011:26). Como podemos apreciar, a pesar que se destaca que es importante contar con representantes de organizaciones sociales, ésta parte es la menos desarrollada y a la que menos importancia en cuanto a recomendaciones y procesos se hace en la guía.

En la entrevista realizada al sociólogo Carlos Leyton, éste señala que una de las razones por las que no ha habido mayor participación de organizaciones sociales hasta el momento, es el hecho de algunas malas experiencias pasadas, que han llevado a circunscribir la convocatoria y la participación de las organizaciones a ciertas etapas del proceso y no a todo.

De la misma opinión es el funcionario responsable de la elaboración del programa regional de población, quien manifiesta que:

“Por ahora [solo los funcionarios públicos estamos trabajando el tema, pero] cuando nosotros salgamos a provincias vamos a hacer por ejemplo, 2 talleres acá en Arequipa y lo vamos a hacer en el auditorio del municipio provincial y vamos a invitar 80 o 100 personas de todas las instituciones. De igual manera

en Mollendo, Camaná, Caravelí, Cotahuasi. Ahí va a ser la difusión masiva del programa, de lo que queremos, lógicamente cuando ya se imprima, se va a distribuir”.

De lo que se puede deducir que la participación de las organizaciones solo será en el nivel más básico, es decir, en el de la información. Solo se convocará a la población para que se entere de lo que los funcionarios han hecho y no para que puedan brindar algún aporte al programa. Esta visión concuerda con lo que Bernardo Kliksberg nos señala acerca de la participación ciudadana:

A diferencia de décadas pasadas, casi no se escuchan voces que explícitamente se opongan a la participación. Sin embargo, la realidad no pasa solamente por el discurso. La participación ciudadana es en definitiva un proceso que implica profundos cambios sociales. Como tal es previsible que genere resistencias, y que al vulnerar intereses instalados, los mismos desarrollen estrategias de obstaculización. (Kliksberg, 2009:18)

En base a lo anterior, Kliksberg señala que existen algunos obstáculos que las autoridades ponen a la participación ciudadana. Uno de ellos es que se subestima y hasta se minimiza la opinión y participación de la ciudadanía, este es un grave error que cometen los elaboradores de políticas públicas ya que ¿Quién mejor que la población, que conoce su propia realidad, para proponer las soluciones a sus problemas? Lo que se debe hacer es canalizar las propuestas, instruirlos en la forma en que deben presentar sus propuestas, educar a la ciudadanía en cultura cívica y formación ciudadana. Pero no se debe caer en la manipulación de la población, ya que la comunidad percibe las intenciones reales y se produce un enorme efecto de frustración. Los efectos son graves. No sólo la comunidad resistiéndose dejará de participar, y la experiencia fracasará, sino que habrá quedado fuertemente predispuesta en contra de cualquier intento posterior aun cuando sea genuino.

Todos los miembros del equipo técnico consideran que la participación de las organizaciones sociales hubiera sido ideal desde el inicio del proceso; sin embargo limitantes presupuestales y de cronograma impidieron esta vital intervención.

Es realmente alarmante la situación, en cuanto a participación de organizaciones sociales, que se ha dado en este proceso. Todos los textos relacionados a políticas de población revisados en el marco teórico del presente estudio y todos los expertos regionales consultados coinciden en afirmar que la participación de la población es fundamental para llegar a un buen puerto en este proceso. Es preocupante que en la elaboración del Programa Regional de Población, la propia población no participe de la elaboración e implementación del mismo.

En síntesis puedo afirmar que ha existido un nivel muy bajo de participación por parte de los miembros del equipo técnico. Dicha participación se ha limitado a estar presentes en las reuniones y talleres, pero no a una participación activa y propositiva que genere debates durante el desarrollo de dichas reuniones. Por otro lado, la participación de actores políticos y sociales ha sido inexistente. Las causas de la ausencia de los primeros se podrían deber a la falta de voluntad política e interés en el proceso. En el caso de los actores sociales, su ausencia está relacionada a la ausencia de mecanismos de convocatoria y al poco conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes.

3.4. Principales resultados del proceso de implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa

Los principales resultados de la implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa pueden ser de distinta índole y muy variados. Sin embargo, hasta la fecha el único resultado es la elaboración del Programa Regional de Población 2012-2015, el mismo que aún se encuentra en proceso de culminación²².

²² Es importante mencionar que la versión del Programa Regional de Población que analizo en esta investigación es la última antes de que sea enviada al Consejo Regional de Arequipa para su aprobación, la misma que estaba programada para la segunda semana de agosto del 2014. Sin embargo, por diversos motivos, dicha reunión se ha venido postergando indefinidamente. La versión que se reseña me ha sido entregada por el responsable del equipo técnico.

En las secciones anteriores he desarrollado en gran parte todo lo que se ha avanzado respecto a este programa y la forma en que éste se ha desarrollado, así que en esta parte solamente haré mención a algunos puntos muy breves.

El Programa Regional de Población es el principal instrumento de gestión regional en materia de población y una de las principales actividades que el Gobierno Regional de Arequipa ha realizado en el marco de la implementación del Plan Nacional de Población. En ese sentido, es importante tener clara la definición de un programa, para ello tomaremos la que nos brinda el economista colombiano Edgar Ortegón, quien dice:

Los programas se conciben como procesos más que como productos, es decir, como un conjunto abierto y dinámico donde debe contemplarse la activa evolución de los objetivos e intereses de los actores que intervienen en el diseño y ejecución de la política, dentro de un proceso de aprendizaje acumulativo de conocimiento y de información para mejorar y avanzar. (Ortegón, 2008:74)

Por lo anterior, no resulta raro que la elaboración del Programa Regional de Población se incluya dentro de la etapa de implementación del Plan Nacional de Población, ya que los programas también son productos, son procesos fundamentales que corresponden a un nivel meso (medio) de una política pública.

En la presentación del Programa Regional de Población se hace referencia a la relación que este programa guarda con la normatividad vigente en materia poblacional: el Plan Nacional de Población, el D.L. N° 346, Ley de la Política Nacional de Población. Así como también a las normas de carácter nacional y regional que incluyen temas poblacionales, como la Constitución Política del Perú – 1993 y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales. Podemos afirmar que en base a los dispositivos legales mencionados, cada gobierno regional está en la obligación de elaborar un Programa Regional de Población, que responda a su problemática regional y responda a sus necesidades de desarrollo. También se destacan las acciones

que se han realizado para poder elaborar el Programa, entre las que se mencionan:

El Convenio de Gestión, suscrito entre el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Gobierno Regional de Arequipa, para el ejercicio de funciones en las materias de: Igualdad de oportunidades, desarrollo social y población; en virtud del programa de acompañamiento al proceso de transferencia de funciones, establecidas en el Art. 50º de la LOGR. Y las reuniones de coordinación y asistencia técnica entre la Dirección General de Población y Desarrollo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y la Gerencia Regional de Desarrollo Social del Gobierno Regional, para la formulación del Programa Regional de Población y entrenamiento en el uso del Módulo de Consulta de Información Sociodemográfica. (Programa Regional de Población de Arequipa, 2012-2015)

A manera de evaluación de los resultados esperados del proceso, todos los expertos regionales en temas de población coinciden en que el programa regional de población es el primer y más importante resultado de todo este proceso y por lo tanto debe de culminarse con la mayor responsabilidad y compromiso por parte de los miembros del equipo técnico y de las autoridades regionales. Desde una posición crítica, Silvia Pacheco, manifiesta algunas observaciones respecto a este punto:

“Yo soy muy crítica [de la forma] como se ha llevado a cabo este programa, pero sin embargo prefiero que se haya hecho algo a que no se haya hecho nada. No sé si en todas las regiones se ha hecho esto, pero por lo menos en Arequipa se ha hecho el intento de hacer este programa y eso va hacer que sea el inicio, tal vez, de programas que puedan ser mejorados y perfeccionados en el tiempo, con las limitaciones que estos pueda tener”.

Esta posición preocupa, en el sentido de la visión “mejor es algo que nada” en ese sentido, la funcionaria manifiesta que a pesar de todos los problemas identificados líneas arriba, el proceso ha seguido y el producto final será un buen inicio. Debo manifestar que para poder tener buenos resultados se debe partir de un buen inicio, claro está que ningún producto humano es perfecto, con el transcurrir del tiempo y con la experiencia acumulada se puede ir mejorando, más aún si asumimos una visión relacional y no rígida de la política pública, en la que cada proceso se puede ir modificando.

En la misma línea, pero desde una posición más escéptica, Carlos Leyton señala:

“En realidad es una importancia relativa que [...] existan planes regionales, a pesar que existe un plan de desarrollo regional, que debe tener todos estos aspectos por su condición de ser un plan integral y abarca todos los sectores de la sociedad. [...] Podemos llegar a tener 12 o 13 planes que compiten con el plan regional, lo mejor sería es que se tenga esta visión integral de la realidad y estos temas formen parte de programas especiales o específicos que permitan hacer un seguimiento a las instituciones que corresponden las acciones más importantes o prioritarias y que no se esté haciendo evaluaciones parciales y solicitando áreas temáticas dentro del gobierno regional para que ejecutar estos temas”.

Esta opinión es pertinente en la medida que la gestión pública local ha demostrado incapacidad para poder integrar los planes de desarrollo y evitar duplicidades en cuanto a objetivos e indicadores de logro. Por otro lado, se debe tener muy presente que el tema poblacional es transversal a todos los sectores de desarrollo y por lo tanto no solo debe estar presente de manera declarativa, sino se debe tomar en cuenta en todos los procesos de desarrollo. Finalmente, es importante recordar que según las investigaciones revisadas y reseñadas en el primer capítulo del presente estudio, el mayor éxito de los procesos de políticas de población se han dado en zonas en las cuales ha existido o existe una oficina o dependencia dedicada únicamente a este tema, con presupuesto, logística y personal exclusivo para este trabajo. El propio Carlos Leyton puntualiza que se corre el peligro de que “el plan pueda ser elaborado y se cumpla administrativamente”, dejando de lado el real impacto en el desarrollo de la región.

Finalmente, a los entrevistados se les preguntó acerca de los beneficios que el Programa Regional de Población podría traer a la región Arequipa. En base a ello, he podido identificar dos posibles beneficios: educación e información y desarrollo regional.

En relación al primer beneficio, la mayor parte de entrevistados coinciden que el tener un programa regional de población nos podrá brindar mejor información para poder tomar medidas mucho más responsables, una mejor

planificación territorial y urbana. De la misma forma, poder difundir información demográfica y de esta manera acrecentar la cultura demográfica de la población. Para ello, uno de los entrevistados señala:

“Nosotros [los miembros del equipo técnico] apuntamos a que hay poblaciones que necesitan, por lo menos, una atención, una charla o informarles acerca del bono demográfico y hasta cuándo puede durar o como pueden canalizar algunas actividades en pro de prevenir salud o dar una asistencia. Yo pienso que todas esas fases o esas temáticas ayudarían a que por lo menos la población se sienta atendida ya sea por una charla o una capacitación o una inducción de cómo debería llevarse una actividad neta local y por otro lado tener información constante para saber en cuanto avanzamos”.

En relación a este punto, el Programa cumpliría un papel informativo y formativo para la comunidad, en la medida de que se programen acciones orientadas hacia ese objetivo. Resulta irónico que la mayor parte de entrevistados considere el tema educativo como la principal función y que sea, precisamente, la gerencia de educación la que prácticamente no haya tenido participación en este proceso. Ante ello ¿se podrá cumplir con este rol informativo y formativo, cuando la principal gerencia responsable de ello, educación, no ha participado? Considero que no.

El segundo beneficio identificado está ligado al hecho de que el programa regional de población es un instrumento fundamental que contribuirá al desarrollo y mejor planificación regional. En esa línea uno de los funcionarios entrevistados manifiesta que “tener nuestro programa es la base para poder trabajar; implementarlo, siempre y cuando haya presupuesto. Ahí [en el programa] están todos los objetivos que se van a cumplir y donde las poblaciones más vulnerables van a ser las más beneficiadas”.

El funcionario público responsable del proceso señala que:

“[el programa regional de población] nos va permitir que la población en general pueda aquilatar, pueda analizar o pueda comprender la importancia de la base de datos estadísticos poblacionales para la solución de sus problemas. Creo que cuando hay una buena estadística en estos temas si se pueden priorizar soluciones adecuadas, [...] este programa va a comunicar un fortalecimiento en el desarrollo humano y social y nos va permitir potenciar nuestras propias

habilidades, nuestras capacidades y vocaciones, eso es lo importante más que todo para los jóvenes”.

Estas apreciaciones se condicen muy claramente con la meta final de todo programa, que es lograr el desarrollo de la población, en ese sentido lo que queda es terminar de elaborar el programa, aprobarlo, publicarlo y difundirlo. Finalmente viene la parte más importante y a la vez más complicada: ejecutar el programa regional de población. Solo en la medida en que éste cuente con el apoyo y voluntad política de las autoridades regionales, un adecuado sistema de monitoreo y evaluación y el compromiso de los diversos sectores de la sociedad civil, estaremos cada vez más cerca del desarrollo social propuesto.

3.5. Voluntad e institucionalidad

En líneas anteriores he destacado el hecho de que el proceso de elaboración del Programa Regional de Población de Arequipa aún no ha concluido. De las cuatro fases que se tenían programado desarrollar, hasta la fecha solamente se han cumplido dos. El documento final del programa se encuentra ad portas de ser aprobado por el Consejo Regional para que así entre en vigencia y empiece su implementación. En este punto final del análisis cabe la pena explicar los motivos por los cuales el proceso aún está inconcluso y, creo, será uno de los pasivos que la actual administración regional dejará a las próximas autoridades.

Una de las causas de que el proceso aún no concluya la he ido adelantando a lo largo del presente capítulo: la poca voluntad política de las actuales autoridades regionales. Siguiendo los planteamientos de Subitars y otros (2008) existen una serie de argumentaciones que explican esta situación y he podido identificar algunas de ellas en el caso que he estudiado. Considero que la primera explicación pasa por un cálculo oportunista electoral. Si bien es cierto el proceso de elaboración del programa regional se dio inicio en el 2012, han pasado dos años y aún la población arequipeña sigue sin dicho instrumento de planificación. Precisamente este año, 2014, es año electoral en

el que las fuerzas e intereses de las autoridades están orientadas a las campañas electorales²³. Ante ello las acciones del actual presidente regional han sido orientadas en ese sentido. Inauguración de obras de gran envergadura que sirvan de carta de presentación para la candidata de su movimiento regional, descuidando los aspectos intangibles y que no reditúan votos: los planes y programas en varios sectores.

Otra explicación para esta falta de voluntad política son las demandas sociales. La mayoría de población busca que sus autoridades den respuestas prontas a sus problemas de primera necesidad. En ese sentido las principales demandas de la ciudadanía van orientadas hacia la construcción de carreteras, implementación de colegios y hospitales, compra de equipos de seguridad, etc. Ligado a ello, puedo mencionar la poca cultura demográfica de la población. Ambas situaciones son aprovechadas por las autoridades regionales para hacer obras “de cemento y ladrillo” que es, al fin de cuentas, lo que la población desea. Los niveles de participación e involucramiento ciudadano de la población son mínimos y las autoridades, bajo el enfoque del top-down, planifican el desarrollo sin contar con la población.

Finalmente, otra de las causas de que el proceso de elaboración del programa regional de población no haya concluido es la débil institucionalidad del gobierno regional en materia poblacional, como parte misma del proceso de descentralización. En ese sentido, la ausencia de los recursos jurídicos (normatividad regional en materia de población) recursos humanos adecuadamente capacitados, suficientes recursos económicos y recursos patrimoniales han jugado en contra del proceso. Sin contar con la ausencia total del presidente regional, lo que le ha restado institucionalidad a todo el ciclo de la política de población regional.

²³ En algunos casos las autoridades regionales buscan la reelección. En otros casos, como es el de Arequipa, buscan que el movimiento político oficialista continúe en el poder.

CONCLUSIONES

Dentro de la ciencia política, uno de los ámbitos que está tomando mayor importancia en los últimos años es el de las políticas públicas, las mismas que hacen referencia al accionar (o no accionar) gubernamental que tiene por objetivo solucionar un problema que se ha logrado identificar como público. Una de las políticas públicas que menos se ha abordado desde la academia y desde la gestión pública son las políticas públicas de población.

Una política de población es entendida como el conjunto de decisiones o indecisiones que asume el sector público y que están orientadas hacia la modificación de la estructura, dinámica, volumen y distribución de la población y que busca una mejor satisfacción de las necesidades básicas y el desarrollo humano. Joan Subirats y otros (2008) indican que el proceso de implementación de una política pública no solamente tiene que ver con la puesta en ejecución de actividades y tareas concretas; sino que también incluye los procesos referidos a la planificación, los mismos que son la base para la ejecución de actividades.

Como consecuencia de las diversas conferencias, foros y reuniones mundiales de las cuales el Perú ha formado parte, se ha asumido el tema poblacional en la agenda pública. Este proceso se institucionaliza en el año de 1985, cuando el presidente Fernando Belaúnde Terry promulga la Ley N° 346, ley de Política Nacional de Población, la misma que marca la incorporación formal del Perú dentro del interés mundial por los temas relacionados a la población y desarrollo. Con el pasar del tiempo se han incorporado otros mecanismos normativos que incluyen el tema poblacional, tales como la Constitución Política de 1993 y la ley N° 27867, ley orgánica de los gobiernos

regionales. La institucionalización de dicha política se vio concretizada con la creación del Consejo Nacional de Población (CONAPO), máximo órgano en la materia, el mismo que fue desactivado en la década de 1990 y cuyas funciones pasaron al Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Humano. La institucionalización y continuidad como política de Estado del tema poblacional ha sufrido un serio revés con la desaparición del CONAPO; dicha política ha perdido autonomía presupuestal y logística lo que es consecuencia de la poca voluntad política de los gobernantes por abordar de manera institucional un tema tan importante como lo es el poblacional.

Desde 1985, el Perú ha contado con 4 Programas o Planes Nacionales de Población, los mismos que han priorizado temas relacionados a planificación familiar, educación sexual, educación y comunicación. El más reciente de ellos es el Plan Nacional de Población 2010-2014, el mismo que fue elaborado y promulgado durante el segundo gobierno de Alan García, mediante Decreto Supremo N° 005-2010-MINDES del 21 de julio del año 2010 y tras ocho años de ausencia de un documento de gestión similar a nivel nacional.

El Plan Nacional de Población 2010-2014 aborda 4 grandes desafíos: el bono demográfico, población y territorio, las brechas en el comportamiento reproductivo y salud reproductiva, y el envejecimiento de la población. Una de las primeras actividades, en el marco del carácter descentralista de dicho plan, consiste en que cada región elabore un programa regional de población. En ese sentido en la región Arequipa se inició el proceso de implementación del mencionado plan dos años después, cuando la presidencia del Gobierno Regional emitió la Resolución Ejecutiva Regional N° 507-2012-GRA/PR, el 02 de julio del 2012 por el que se constituyó el equipo técnico multisectorial, el mismo que se encargó de la elaboración del diagnóstico regional y de la elaboración del Programa Regional de Población de Arequipa.

Uno de los primeros elementos a analizar es el referido a las visiones teóricas con la que los miembros del equipo técnico han ingresado a participar del proceso de elaboración del programa regional. He logrado identificar que dichos funcionarios poseen muy poco conocimiento del tema poblacional, a pesar de que lo consideran muy importante para el proceso de planificación del

desarrollo regional. De la misma forma, el enfoque demográfico implícito que ellos manejan es el de la transición demográfica, el mismo que considera que el crecimiento poblacional está relacionado con aspectos educativos y el desarrollo cultural y tecnológico de una sociedad determinada.

La normatividad que ha orientado el proceso de elaboración del Programa Regional de Población de Arequipa han sido la Constitución Política del Perú, el DL 346, Ley de Política Nacional de Población y la ley 27867, ley orgánica de los gobiernos regionales. Sin embargo, salvo la resolución ejecutiva regional N^o 507-2012-GRA/PR (que se dio al inicio del proceso para la conformación del equipo técnico multisectorial) no ha habido ningún ordenamiento legal al interior del gobierno regional de Arequipa que pudiera sustentar y avalar el proceso. Esta falta de normativa regional ha sido perjudicial para el proceso, evidenciado en el hecho de que los funcionarios no han asistido todos a todas las reuniones y talleres de trabajo, no hubo permanencia de ciertos sectores claves (como educación) y hasta la fecha, el proceso no ha concluido. La causa de esta situación ha sido mencionada por algunos funcionarios al hacer referencia a que se considera que con la normatividad nacional era suficiente, sin embargo, se puede notar que esto no ha sido así.

En lo referente a la metodología con la que se ha llevado a cabo dicho proceso, ésta ha sido emanada por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, el mismo que ha brindado asesoría durante la mayor parte del proceso. Mención importante merece destacar el hecho de que la guía recomienda la participación de organizaciones sociales, sin embargo éstas han estado ausentes del proceso, debido a la visión de implementación de políticas públicas denominada *top-down*, en el que las decisiones parten desde las cabezas (funcionarios responsables). Esta actitud de los miembros del equipo técnico no solo ha sido para con la población sino también al interior del propio equipo en el que el responsable es el que llevó y planificó todo el proceso, convocando a los demás miembros para muy puntuales reuniones en las que el debate ha estado prácticamente ausente. Cabe resaltar que el enfoque metodológico de política de población ha sido el de derechos humanos, el mismo que considera al hombre como fin de todo el proceso de planificación,

de esta forma se reafirma la posición del Estado, en el nivel regional de gobierno, de que el fin de dicho proceso es la persona humana.

Respecto al proceso mismo de elaboración del Programa Regional de Población de Arequipa, en su etapa previa, se ha logrado identificar que si bien el equipo técnico está integrado por profesionales de diversas áreas, estos no cuentan con las capacidades suficientes para este proceso. De la misma forma se ha llegado a establecer dos obstáculos importantes: el poco conocimiento que se posee sobre el tema poblacional y la falta de recursos y logística propia para darle mayor sustento y autonomía al proceso. La ausencia de ambos recursos ha resultado vital para que el proceso aun no haya concluido, *ad portas* de terminar el tiempo que establece el plan nacional (2010-2014) y es resultado del poco interés de las autoridades regionales y funcionarios de alto rango en poder tener un programa regional de población que marque el norte del desarrollo de Arequipa.

El principal resultado esperado del proceso de implementación del Plan Nacional de Población es el Programa Regional de Población de Arequipa, del mismo que hasta la fecha de elaboración del presente informe, solamente falta su aprobación por el Consejo Regional. Dicho retraso no solo se debe por las razones anteriormente expuestas, sino también por la falta de interés político por parte de las autoridades regionales las mismas que no han visto redituable, electoralmente hablando, este tipo de procesos y que solo los realizan por cumplir con la ley.

Finalmente, el deficiente proceso de implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa se debió, principalmente a la poca voluntad política por parte de las autoridades regionales y a la débil institucionalidad del gobierno regional en materia de políticas públicas de población para promover el desarrollo descentralizado. La población está en constante y dinámico cambio, no tomar en cuenta la variable poblacional en la planificación regional conlleva un riesgo que las autoridades regionales asumen de manera irresponsable.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE, Alejandro
1996 "Reflexiones en torno al Programa Nacional de Población 1995-2000". *Papeles de Población*. México, número 10, pp. 21-24.
- ALZA, Carlos.
2012 *Maestría en Ciencia Política y Gobierno. Curso 1: Diseño y Evaluación de Políticas Públicas*. Lima: PUCP
- ANDUIZA, Eva y otros
2009 *Metodología de la ciencia política*. Madrid: CIS.
- BACA, Norma
2007 "Política de población y planeación en México". *Quivera*. México, número 1, pp. 45-61.
- BENÍTEZ, Raúl
1998 "Descentralización y participación ciudadana en la política de población". *Papeles de población*. México, volumen 4, número 16, pp. 39-44.
- BUENO, Eramis
1994 "Perspectivas teóricas de las políticas de población". En BENÍTEZ, Raúl y RAMÍREZ, Eva. *Políticas de población en Centroamérica, el Caribe y México*. México: UNAM, pp. 51-63.
- CABRERA, Gustavo
1998 "La siguiente etapa de las políticas de población". *Papeles de población*. México, volumen 4, número 17, pp. 34-49.

CLARAMUNT, Adela

2006 *Participación en políticas sociales descentralizadas. El impacto en los actores sociales.* Buenos Aires: Espacio Editorial.

CLINTON, Richard

1985 *Población y desarrollo en el Perú.* Lima: Universidad de Lima.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

1986 *Decreto Legislativo N° 346. Ley de Política Nacional de Población.* 4 de enero.

1995 *Ley 26530. Ley que modifica la Ley de Política Nacional de Población.* 8 de setiembre.

CUETO, Marcos

2006 "La vocación por volver a empezar: las políticas de población en el Perú". *Revista Peruana Médica.* Lima, volumen 23, número 2, pp. 123-131.

DÍAZ, Plácido

1977 *Demografía, sociedad y educación.* Lima: Retablo de papel.

DONAYRE, José y otros

2012 *Políticas y programas de población en el Perú: Del debate a la acción.* Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia.

ESCOBAR, María

2013 *Relaciones tensas entre la Sociedad Civil y el Estado: Reconfiguración de la incidencia y presión política en el caso de la Mesa Tripartita de Seguimiento de la Conferencia de Población y Desarrollo (El Cairo).* Tesis de maestría en Ciencia Política y Gobierno. Lima. Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

ESCOBEDO, Antonio y otros

2012 "La institucionalización de la política de población en las entidades federativas a 25 años de su impulso". En CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. *La situación demográfica de México 2011.* México: Consejo Nacional de Población, pp. 261-273.

- ESCOBEDO, José
2004 *Dinámica de la población. Teorías, métodos y técnicas de análisis.*
Puno: UNA.
- FLICK, Uwe
2004 *Introducción a la investigación cualitativa.* Madrid: Morata.
- HAUSER, Philip, y DUNCAN, Otis
1979 "El estudio de la población". En MACCIÓ, Guillermo. *Algunas definiciones de demografía.* Santiago de Chile: CELADE.
- HERNÁNDEZ, Raúl
2004 *Políticas de población en América Latina. Estudio de caso: Cuba.*
La Habana: Centro de Estudios Demográficos.
- HERNÁNDEZ, Roberto y otros
2014 *Metodología de la investigación.* México: McGraw-Hill.
- KLIJN, Erik
1998 Policy Networks: An Overview. En KICKERT, Walter, y KOPPENJAN, Johannes. *Managing Complex Networks.* Londres: Sage.
- KLIKSBERG, Bernardo
1999 "Seis tesis no convencionales sobre participación". Buenos Aires sin frontera. Buenos Aires. Consulta: 30 de abril de 2013.
<http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des_social/documentos/documentos/18.pdf>
- LINDBLOM, Charles
1991 *El proceso de elaboración de políticas públicas.* Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.
- LIVI, Massimo
1993 *Introducción a la Demografía.* Madrid: Ariel.
2012 *Historia mínima de la población mundial.* Barcelona: Ariel.
- MAJONE, Giandoménico
1997 *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas.* México: FCE.

MALTHUS, Robert

1951 *Ensayo sobre el principio de la población*. México: Fondo de Cultura Económica.

MARIÁTEGUI, José Carlos

1970 *Peruanicemos al Perú*. Lima: Editorial Amauta.

MARX, Karl

1877 *El Capital*. México: Fondo de Cultura Económica.

MEJÍA, Alfonso

2000 *Políticas de población, los derechos humanos y la individualización*. México: Consejo Estatal de Población.

MINISTERIO DE LA MUJER Y DESARROLLO SOCIAL

2010 *Plan Nacional de Población 2010-2014*. Lima: s/e.

2011 *Guía Metodológica para la formulación de políticas y programas de población en el ámbito de los gobiernos regionales*. Lima: s/e.

MINISTERIO DE SALUD

1976 *Decreto Supremo 00625-76-MS*. 31 de agosto.

MIRANDA, Jaime

2008 *Glosario demográfico poblacional*. Arequipa: Centro de Estudios e Investigación Jurídico-Sociales.

2009 *Demografía y Análisis de la dinámica poblacional*. Arequipa: Centro de Consultoría Familiar.

MIRÓ, Carmen

2009a "América Latina: políticas de población, situación demográfica y desafíos que enfrenta la región". En MIRÓ, Carmen. *América Latina: población y desarrollo*. Bogotá: Siglo del Hombre editores y CLACSO, pp. 255-278.

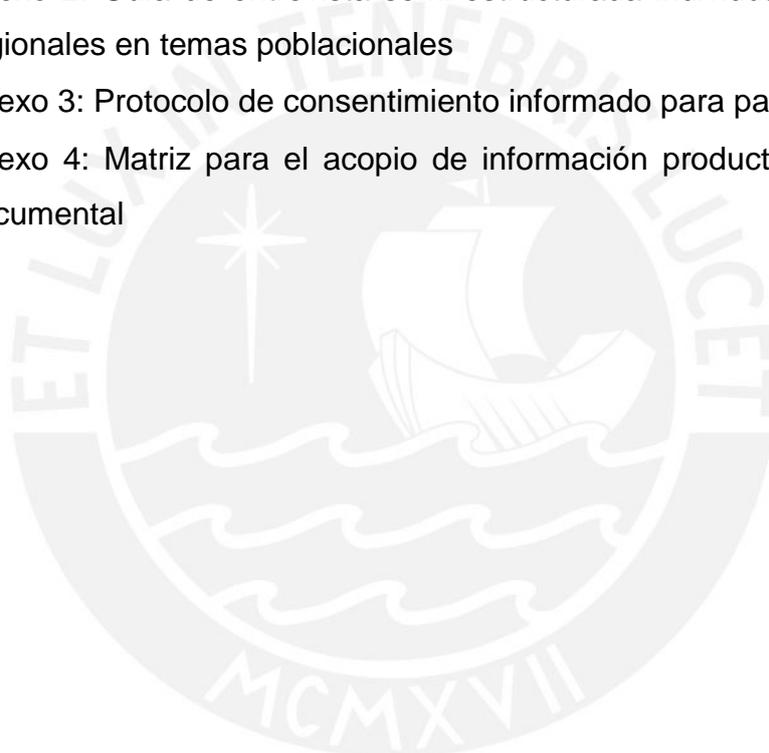
2009b "Ciencias Sociales y políticas de desarrollo: el posible impacto de la investigación en población". En MIRÓ, Carmen. *América Latina, población y desarrollo*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y CLACSO, pp. 79-112.

- MOJARRO, Octavio
2010 "El proceso de institucionalización de la política de población en México, 1974 -2009". En CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN. *La situación demográfica de México 2009*. México: Consejo Nacional de Población, pp. 155-186.
- MORELOS, José
1994 "La política de población en los noventa". *Papeles de población*. México, números 4-5, pp. 63-67.
- NORTH, Douglas
1993 "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico". *Trimestre Económico*. Número 61.
- NOTESTEIN, Frank
1953 "Economic problems of population change. Proceedings of the eight international conference of agricultural economists" (págs. 13-31). Londres: Oxford University Press.
- ORDORICA, Manuel
2012 "¿Cómo aprovechar el éxito de la política de población del último cuarto del siglo XX para enfrentar los nuevos retos demográficos del XXI?". *Papeles de población*. México, número 74, pp. 1-7.
- ORTEGÓN, Edgar
2008 *Guía sobre diseño y gestión de la Política Pública*. Bogotá: Instituto de Estudios Latinoamericanos.
- OVERBEEK, Johanés
2006 *Historia de las teorías demográficas*. México: FCE
- PICHARDO, Arlette
1997 *Planificación y programación social. Bases para el diagnóstico y la formulación de Programas y Proyectos Sociales*. Buenos Aires: LUMEN-HUMANITAS.
- RODRÍGUEZ, Jorge
2007 "América Latina y el Caribe. Pobreza y población: enfoques, conceptos y vínculos con las políticas públicas". *Notas de Población*. Santiago de Chile, número 83, pp.11-40.

- SANDOVAL, Alfonso
1994 "El papel de la Política de población en la nueva política social".
Papeles de población. México, números 4-5, pp. 81-85.
- SANDOVAL, Carlos
2002 *Investigación cualitativa*. Bogotá: ICFES.
- SAUTU, Ruth y otros
2005 *Manual de metodología. Construcción de marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.
- SIMANCAS, Luis y Mónica GARCÍA
1998 "Políticas de población y salud reproductiva en el Paraguay".
Cadernos de Saúde Pública. Río de Janeiro, número 14, pp. 105-114.
- STIGLIANO, Marilena
2013 "Políticas de población y equilibrios demográficos". *Cuadernos Geográficos*. Granada, número 52, pp. 350-366.
- SUBIRATS, Joan y otros
2008 *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- TORRES, Arnaldo
2004 *Las políticas poblacionales en Puerto Rico: cinco siglos de dominación colonial*. Madrid.
- VASILACHIS, Irene
2006 *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.
- WALKER, Melissa
2012 *Cómo escribir trabajos de investigación*. Barcelona: Gedisa.
- ZAPATA, Ricard y SÁNCHEZ, Elena
2011 *Manual de investigación cualitativa en la Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.

ANEXOS

- Anexo 1: Guía de entrevista semi estructurada individual para funcionarios y/o ex funcionarios públicos regionales
- Anexo 2: Guía de entrevista semi estructurada individual para expertos regionales en temas poblacionales
- Anexo 3: Protocolo de consentimiento informado para participantes
- Anexo 4: Matriz para el acopio de información producto de la revisión documental



Anexo 1: Guía de entrevista semi estructurada individual para funcionarios y/o ex funcionarios públicos regionales

I. CRITERIOS DE SELECCIÓN DEL ENTREVISTADO

- Haber sido o ser funcionario público del gobierno regional de Arequipa entre los años 2010-2014
- Haber integrado el equipo técnico multisectorial encargado de la elaboración del Diagnóstico Socio Demográfico y del Programa Regional de Población del gobierno regional de Arequipa, entre los años 2010-2014
- Haber asistido a las reuniones de coordinación y de trabajo referidas al Diagnóstico Socio Demográfico y del Programa Regional de Población del gobierno regional de Arequipa, cuando estas fueron convocadas.

II. DATOS GENERALES:

Nombres y Apellidos: _____

Edad: _____ Sexo: _____

Profesión u Oficio: _____

Institución: _____

Cargo: _____

Período del cargo del entrevistado: _____

III. DATOS DE LA ENTREVISTA

Fecha de la entrevista: _____ Hora: _____

Lugar: _____

Forma de registro de la entrevista: () Grabación () Notas

Código/Seudónimo: _____

IV. GUÍA DE ENTREVISTA

1. TEMA 1: POBLACIÓN

- ¿Qué importancia tiene para usted el conocimiento de las características demográficas de la región Arequipa?
- ¿Qué aspectos de la dinámica demográfica considera usted que deberían ser de vital importancia para el Gobierno Regional?

- ¿Cuál es la situación actual del crecimiento poblacional en Arequipa?, ¿qué opina al respecto?
- ¿Está informado sobre la situación actual de la fecundidad regional?, ¿qué opina al respecto?
- ¿Está informado sobre la situación actual de la mortalidad infantil en Arequipa?, ¿qué opina al respecto?
- ¿Está informado sobre la situación actual de distribución y ordenamiento territorial regional?, ¿qué opina al respecto?
- ¿Está informado sobre la situación actual de la migración hacia la región Arequipa?, ¿qué opina al respecto?
- Respecto a la planificación familiar, ¿considera usted que el estado debería intervenir en el número de hijos que una pareja desea tener?

2. TEMA 2: PARTICULARIDADES NORMATIVAS, TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE POBLACIÓN EN LA REGIÓN AREQUIPA

- ¿Qué gerencias o funcionarios deben ser los encargados de la Implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa?
- ¿Cuáles han sido los principales documentos legales que han sido utilizados como base para la implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa?
- ¿Cuál es su opinión acerca de la pertinencia de dichos documentos para la realidad regional?
- ¿Cuáles han sido las normas y/o dispositivos legales que ha emitido el Gobierno Regional? (solicitar un ejemplar de cada uno de ellos)
- ¿Cómo fue el proceso de elaboración y aprobación de dichos documentos?
- ¿Cuál es su opinión acerca de la pertinencia de dichos documentos para la realidad regional?
- Su dependencia, ¿ha emitido algún tipo de normatividad referida a la implementación del Plan Nacional de Población? (solicitar un ejemplar de cada uno de ellos)
- ¿Por qué surgió la necesidad de dicha normatividad?
- ¿Qué criterios se han usado para el proceso de implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa?, ¿fueron los adecuados? (Opinión)

3. TEMA 3: IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE POBLACIÓN EN LA REGIÓN AREQUIPA

- ¿Cuál es la oficina o dependencia encargada de la implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa?
- ¿Desde qué año empezó a funcionar?

- ¿Dicha dependencia fue creada exclusivamente para la implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa o tiene otras funciones?, ¿cuáles?
- Dicha dependencia, ¿cuenta con un presupuesto, logística y personal propios?
- ¿A partir de qué fecha se viene implementado dicho Plan?
- ¿Cuáles han sido las principales funciones institucionales y ejecutivas en materia poblacional de dicha dependencia?
- ¿Con qué otras instituciones u organismos locales y/o nacionales realiza dicha dependencia coordinaciones en materia poblacional?
- ¿Existe algún nivel de coordinación con las autoridades provinciales y distritales, respecto a la Implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa?
- ¿Cuáles fueron los actores que participaron en la implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa?
- ¿Cuál ha sido el papel del Presidente Regional para la Implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa? ¿Cuáles fueron los momentos en que más participación e involucramiento tuvo? ¿En qué momentos ustedes requirieron su participación y ésta no se dio?
- ¿Qué relaciones se establecieron entre los actores?
- ¿Cuáles fueron los temas en los que hubo consenso?, ¿qué temas generaron divergencias?
- ¿Qué actores han ayudado al proceso de Implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa?, ¿cómo?
- ¿Qué actores han retrasado el proceso de Implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa?, ¿cómo?
- ¿Cómo se ha desarrollado el proceso de Implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa?

4. TEMA 4: RESULTADOS

- ¿Cuáles consideraría serían los beneficios para la región Arequipa con la Implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa?
- ¿Considera que el papel desempeñado por los otros actores ha ayudado a la obtención de resultados adecuados?
- ¿Considera usted que el proceso de Implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa, ha concluido?
- ¿Qué aspectos faltarían para dar por terminado dicho proceso?
- ¿Cuáles serían los resultados más importantes de la Implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa?

- A su juicio, ¿han existido algunos obstáculos para la Implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa? ¿Cuáles?
- ¿Qué recomendaciones brindaría para poder mejorar o superar las dificultades que ha planteado este proceso?



Anexo 2: Guía de entrevista semi estructurada individual para expertos regionales en temas poblacionales.

I. CRITERIOS DE SELECCIÓN DEL ENTREVISTADO

- Poseer algún tipo de especialización profesional o académica en el tema poblacional.
- Formar o haber formado parte de instituciones académicas relacionadas al tema poblacional.
- Ser o haber sido docente universitario de la especialidad de población o demografía.
- Poseer publicaciones relacionadas al tema poblacional.
- Poseer experiencia en el sector público.

II. DATOS GENERALES:

Nombres y Apellidos: _____

Edad: _____ Sexo: _____

Profesión: _____

Centro de Trabajo: _____

Cargo: _____

Experiencia en el sector público: () Si: _____ () No

III. DATOS DE LA ENTREVISTA

Fecha de la entrevista: _____ Hora: _____

Lugar: _____

Forma de registro de la entrevista: () Grabación () Notas

Código/Seudónimo: _____

IV. GUÍA DE ENTREVISTA

1. TEMA 1: POBLACIÓN

- ¿Qué importancia tiene para usted el conocimiento de las características demográficas de la región Arequipa?
- ¿Qué aspectos de la dinámica demográfica considera usted que deberían ser de vital importancia para el Gobierno Regional? (pregunta asistida, con opciones):
- Respecto a la planificación familiar, ¿considera usted que el Estado debería intervenir en el número de hijos que una pareja desea tener?

2. TEMA 2: PARTICULARIDADES NORMATIVAS, TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE POBLACIÓN EN LA REGIÓN AREQUIPA

- ¿Qué gerencias o funcionarios deben ser los encargados la Implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa?

- ¿Cuáles han sido los principales documentos legales que deben usarse como base para la implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa?
- ¿Ha tenido la oportunidad de leer o tener contacto con dichos documentos? ¿Considera que son los más apropiados para la Implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa?, ¿por qué?
- ¿Ha tenido la oportunidad de leer o tener contacto con algún tipo de normas y/o dispositivos legales en materia poblacional emitidos por el Gobierno Regional de Arequipa?, ¿cuáles? ¿Considera que son los más apropiados para la Implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa?, ¿por qué?
- ¿Cuál es su opinión respecto a los instrumentos metodológicos que se usaron en el proceso de implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa?

3. TEMA 3: IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE POBLACIÓN EN LA REGIÓN AREQUIPA

- ¿Cuál es su análisis respecto al proceso de implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa?
- Desde su punto de vista, ¿cuál es la relevancia del Programa Regional de Población para Arequipa?
- ¿Cuál es su opinión respecto a los objetivos principales planteados por el Gobierno Regional en materia poblacional?
- ¿Cuál es su opinión respecto al papel de los actores, aparte de los funcionarios públicos, que han intervenido en dicho proceso?
- ¿Cuál es su opinión respecto al papel desempeñado por la Sociedad Civil en este proceso?
- ¿Considera importante la presencia de representantes del sector privado? ¿por qué?
- En base a su experiencia y análisis del proceso, ¿cree que el gobierno regional tiene la voluntad política de trabajar el tema poblacional?
- ¿Qué recomendaciones proporcionaría para incentivar dicho proceso?

4. TEMA 4: RESULTADOS

- ¿Cuáles son los resultados más importantes de la Implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa?
- ¿Cuáles considerara son los beneficios para la región Arequipa con la Implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa?

Anexo 3: Protocolo de consentimiento informado para participantes

El presente protocolo tiene como propósito brindar a los y las participantes en esta investigación, una explicación clara de la naturaleza de la misma, así como el rol que tiene en ella.

La presente investigación es conducida por Mario Gustavo Berrios Espezúa, de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La meta de este estudio es comprender el proceso de implementación del Plan Nacional de Población en la Región Arequipa, 2010-2014.

Si usted accede a participar en este estudio, se le pedirá responder una entrevista, lo que tomará 30 minutos de su tiempo. La conversación podrá ser grabada (solo si usted accede a dicha opción), de tal forma que el investigador podrá transcribir las ideas que usted haya expresado. Una vez finalizado el estudio las grabaciones serán destruidas.

Su participación será voluntaria. La información que se recoja será estrictamente confidencial y no se podrá utilizar para ningún otro propósito que no esté contemplado en esta investigación.

En principio, las entrevistas realizadas serán anónimas, por ello serán codificadas utilizando un número de identificación. Si es necesaria su identificación, ello solo será posible si es usted quien da su consentimiento expreso para proceder de esa manera.

Si tuviera alguna duda con relación al desarrollo del proyecto, usted es libre de formular las preguntas que considere pertinente. Además, usted puede finalizar su participación en cualquier momento del estudio sin que esto represente algún perjuicio para usted. Si se sintiera incómoda o incómodo, frente a alguna de las preguntas, puede ponerlo en conocimiento de la persona a cargo de la investigación y abstenerse de responder.

Muchas gracias por su participación.

Yo, _____ doy mi consentimiento para participar en el estudio y soy consciente de que mi participación es enteramente voluntaria.

He recibido información en forma verbal sobre el estudio mencionado anteriormente y he leído la información escrita adjunta. He tenido la oportunidad de discutir sobre el estudio y hacer preguntas.

Al firmar este protocolo estoy de acuerdo con que mis datos personales, podrían ser usados según lo descrito en la hoja de información que detalla la investigación en la que estoy participando.

Entiendo que puedo finalizar mi participación en el estudio en cualquier momento, sin que esto represente algún perjuicio para mí.

Entiendo que recibiré una copia de este formulario de consentimiento e información del estudio y que puedo pedir información sobre los resultados de este estudio cuando éste haya concluido. Para esto, puedo comunicarme con Mario Gustavo Berrios Espezúa al correo mberriose@pucp.pe o al teléfono 959424816.

Nombre completo del (de la) participante	Firma	Fecha
--	-------	-------

Nombre del Investigador responsable	Firma	Fecha
-------------------------------------	-------	-------

Anexo 4: Matriz para el acopio de información producto de la revisión documental

DOCUMENTO	D ₁	D ₂	D ₃	D ₄	D ₅	D ₆	D _x
UBICACIÓN DEL DOCUMENTO							
FECHA							
PARTICIPANTE(S)							
ANTECEDENTES							
OBJETIVOS							
INCIDENCIAS							
ACUERDOS							
OTROS							

