

**IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE POBLACIÓN EN LA REGIÓN
AREQUIPA, PERÚ**

Mario Gustavo Berrios Espezúa

mberrios@ucsm.edu.pe

Universidad Católica de Santa María, Arequipa-Perú

Eje Temático: Federalismo, Descentralización y Política Local

Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019.

IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE POBLACIÓN EN LA REGIÓN AREQUIPA, PERÚ

RESUMEN

La presente presentación tiene el objetivo de analizar lo que se denomina la brecha de implementación de las políticas públicas. Para ello realizo el estudio de un caso: la implementación de la política de población en la región Arequipa. Señalo las principales brechas identificadas, así como la función de los actores en dicho proceso y las causas que deben ser abordadas para mejorar procesos futuros.

Lo que he podido identificar para el caso de Arequipa, ha sido una brecha entre lo que la ley dice y lo que las autoridades regionales realmente hacen en materia poblacional. Esto debido a que el marco normativo nacional 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.

1. 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 con estos, 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 encuentra dentro de un marco más amplio que trabaja de forma no aislada, favoreciendo a su vez el desarrollo socioeconómico.

Durante el segundo Gobierno de Alan García, y como respuesta a esta necesidad, se 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 2012, se dio inicio a dicho proceso con el primer y más importante paso: la elaboración del Programa Regional de Población de la región.

En relación con la normativa, en varios países de Latinoamérica, incluido el Perú, existen leyes que señalan las funciones del Estado en materia poblacional. Pero no es suficiente tener una ley o una norma, lo más importante es la forma en que ésta norma se traduzca en acciones concretas que contribuyan a lograr los objetivos de una política de población.

Pese a la importancia del tema, en el Perú hay pocas investigaciones al respecto. Solamente he podido identificar algunos estudios históricos que hablan de la evolución de la política de población a lo largo del tiempo, como el de Cueto (2006) y Donayre, Guerra, y Sobrevilla (2012). Otras investigaciones, referidas a la percepción de determinados sectores de la población sobre la dinámica población-desarrollo como los de Clinton (1985) y Escobar (2013). Sin embargo, no hay investigaciones referidas al proceso mismo de implementación de la política de población.

Diferente es la situación en otros países latinoamericanos. Las principales investigaciones sobre las políticas de población se han realizado en México y han estado orientadas principalmente a dos elementos fundamentales: los actores y el proceso de institucionalización de la política de población. Puedo destacar, para el primer punto, la importancia que autores como Sandoval (1994), Benítez (1998) y Escobedo (2012) dan a la participación descentralizada de la población en las instancias de planificación y decisión de la política de población.

Ahora bien, la población no solo debe participar en estas etapas del ciclo de la política pública, sino también es importante que esta se sienta parte de los procesos de monitoreo y evaluación de estas. Escobedo (2012), Mojarro (2010) y Ordorica (2012) precisan que en la adecuada implementación e institucionalización de la política de población en México diversos factores han sido importantes, entre ellos un marco legal y normativo adecuado, coordinación estratégica en los distintos niveles de gobierno, autonomía institucional y logística, participación ciudadana, entre otros.

Metodológicamente hablando, esta presentación es producto de una investigación de un estudio de caso, para ello hice uso de las técnicas de entrevistas semiestructuradas y revisión documental. Las entrevistas fueron aplicadas a dos tipos de actores: funcionarios públicos miembros del equipo técnico multisectorial encargados de la implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa y a expertos regionales en materia poblacional. La revisión documental ha sido un proceso permanente, tanto de revisión de actas de talleres de trabajo del equipo multisectorial, documentos de trabajo regional y nacional, así como normas, leyes y demás archivos.

2. LA BRECHA DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE POBLACIÓN EN LA REGIÓN AREQUIPA, 2010-2014

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 el propio plan. Una de esas acciones, la primera y tal vez la más importante, tiene que ver con la elaboración del Programa Regional de Población, objeto de análisis en este artículo. En primer lugar, considero importante destacar que la política pública de población en la región Arequipa no es nueva. En la década de 1980 existía una institución especializada en materia poblacional, el Consejo Regional de Población (COREPO) que 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 dependencia dejó de existir institucionalmente a fines de 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).

El instrumento que ha orientado el proceso de elaboración del Programa Regional de Población en Arequipa ha sido la guía metodológica para la formulación de políticas y programas de población en el ámbito de los gobiernos regionales

(Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2011). Dicho documento fue elaborado con el objetivo de orientar la política de población en los ámbitos regionales de todo el país. Allí se hace mención de los “requerimientos básicos para la formulación de un programa regional de población”, dichos requerimientos representan elementos fundamentales para poder cumplir adecuadamente con el proceso. Los requerimientos a los que se hace mención en dicha guía y que he logrado identificar como principales obstáculos para el proceso mismo son los recursos jurídicos, los recursos cognitivos y los recursos patrimoniales (Subirats, y otros, 2008).

Respecto al primer recurso, el jurídico, el proceso elaboración del Programa Regional de Población en Arequipa se encuentra, principalmente, enmarcado en un conjunto de normas y dispositivos de carácter nacional. Entre estas tenemos la actual Constitución Política del Perú, el DL N.º 346, Ley de Política Nacional de Población y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

A nivel regional, el primer y único documento oficial que se ha emitido y que dio inicio al proceso de elaboración del Programa Regional de Población en Arequipa fue la Resolución Ejecutiva Regional N.º 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.

Ahora bien, la normatividad interna regional ha estado ausente en este proceso e incluso ha sido insuficiente, según manifestaba un funcionario público entrevistado: “[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”. Para Subirats y otros (2008), el recurso jurídico brinda legitimación a la acción pública, sin el cual dicha acción puede ser cuestionada o anulada. Es ahí donde radica la importancia de contar con un marco normativo regional en materia poblacional.

En referencia al segundo de los recursos ausentes, los cognitivos, puedo mencionar que el equipo técnico multisectorial, estuvo integrado únicamente por funcionarios públicos. En base a las entrevistas que he realizado concluyo que la mayor parte de estos funcionarios no conocen el tema poblacional lo que ha resultado en un serio

obstáculo que ellos mismos reconocen: “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”. Sin embargo, este desconocimiento trasciende cuando se constata que a pesar de que los funcionarios han participado de la elaboración de un diagnóstico regional demográfico, desconocen la realidad en la que intentan intervenir. Por ejemplo, un funcionario, al ser preguntado sobre la situación del crecimiento poblacional regional, respondió que “Arequipa está teniendo decrecimiento, no crecimiento poblacional, esto es nacional”. Es claro que esta información es inexacta, ya que la población, tanto nacional como regional está en claro proceso de crecimiento.

Otra de las falencias identificadas ha sido la ausencia de un demógrafo el interior del equipo técnico. La demografía como profesión no está aún muy difundida en nuestra región (ni tampoco en el país), pero esto no significa que no se pueda contar con algunos expertos regionales que pudieron haber brindado algún tipo de apoyo en esta materia.

Arturo Portilla, destacaba “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”. Podría justificar el hecho de que el Gobierno Regional no cuente con los expertos en materia poblacional. Sin embargo, lo que no tiene justificación es el hecho de que, conocedores de esta ausencia, 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.

El último recurso ausente hace referencia a aspectos fiscales y la logística en el proceso de implementación del Plan Nacional de Población. 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. Los funcionarios entrevistados coincidieron en que no existe dicha oficina. La información anterior se confirma con las

declaraciones de un miembro del equipo multisectorial encargado de la elaboración del Programa Regional de Población: “No [se ha contado con presupuesto, personal ni logística propios], cada uno ha salido de su propia gerencia, creo que las capacidades han sido empleadas voluntariamente”. En ese marco, resulta válido preguntar, ¿hasta qué punto es importante que se cuente con cierta autonomía logística y de personal? La importancia es vital, ya que de ella dependerá un apropiado proceso de elaboración del Programa Regional de Población. Contar con un presupuesto determinado y adecuadamente fiscalizado, es garantía de su uso 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 mencionaba otro de los funcionarios entrevistados: “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 se puede apreciar, se ha dejado de ir a las provincias, el proceso no ha sido descentralizado (tal como lo recomienda la guía metodológica y el mismo Plan Nacional) porque no se contaban ni con los recursos ni con el personal necesario para este propósito. Estamos ante un proceso sin autonomía presupuestaria que pone en riesgo el futuro de este.

La existencia de normatividad clara y específica, personal técnico conocedor de las múltiples aristas del tema demográfico y autonomía presupuestaria y logística representan elementos claves para el éxito del proceso de institucionalización e implementación de una política de población. Todos ellos son elementos ausentes en el proceso de elaboración del Programa Regional de Población en Arequipa.

A pesar de las precisiones normativas existentes y de las recomendaciones metodológicas emitidas por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, la autoridad regional ha mostrado su falta de interés y cumplimiento de estas al no garantizar las condiciones legales, técnicas ni logísticas para llevar a buen puerto este proceso. Escobedo (2012) y Ordorica (2012) concluyen que el éxito de este tipo de procesos pasa por la existencia de estos tres recursos.

3. LOS RESPONSABLES DE LA BRECHA

Uno de los elementos fundamentales que le dan sostenibilidad y viabilidad a toda política pública es la presencia y participación de los actores sociales. 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.

Pero, también, no solo hay que poder identificar a los actores; sino, como lo señala 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. Estos tres actores, con su acción u omisión, han contribuido a que la brecha de implementación de la política de población en la región Arequipa sea cada vez mayor.

En cuanto al primer actor, el Estado, la principal autoridad estatal encargada del proceso e interesada en la adecuada implementación de la política de población en la región es el presidente de la región Arequipa, en ese año Juan Manuel Guillén Benavides. Sin embargo, según señalaron los entrevistados, dicha autoridad 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. Uno de los expertos entrevistados, Jaime Miranda Reynoso, señala que “El Gobierno Regional está más preocupado en crisis estructurales, en cuestiones que le dé réditos políticos, [obras de] cemento, ladrillos y carreteras; y los intangibles, que serían estas políticas no le interesan”. La ausencia de la autoridad regional se podría justificar por sus múltiples actividades. Sin embargo, su presencia, por lo menos, hubiera sido ideal en la sesión inaugural, para de esta forma darle mayor respaldo institucional al proceso de elaboración del Programa Regional de Población. En ese sentido, un funcionario señalaba: “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”.

Los funcionarios públicos, miembros del equipo técnico, trabajadores estatales, también se pueden incluir como representantes del Estado. El equipo técnico multisectorial, estuvo 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). Además, de la Oficina de Planeamiento y Desarrollo Institucional, 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, la participación de todos los actores estatales miembros del equipo técnico no ha sido homogénea ni con el mismo nivel de compromiso.

Uno de los miembros del equipo técnico, al ser interrogado sobre las gerencias que no han asistido a las reuniones y talleres, manifestó: “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 afirmaba, respecto a la misma interrogante: “Muy poco [nivel de participación] más que todo de los sectores de educación, salud y agricultura”. El representante de la gerencia regional de educación es el que menos ha participado. Esta información la he podido corroborar 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 la irregularidad de la asistencia a este espacio. 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 regularidad y constancia. Todo esto no hace más que confirmar la poca voluntad política y débil institucionalidad de las gerencias participantes con respecto al proceso de implementación del Plan Nacional de Población en su conjunto.

En cuanto al segundo y tercer actor (la sociedad civil y el sector privado, respectivamente) la participación de ambos ha sido nula. En la entrevista realizada

al sociólogo Carlos Leyton, éste señaló 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 ha llevado a circunscribir la convocatoria y la participación de las organizaciones a ciertas etapas del proceso y no a todo. De la misma opinión fue uno de los funcionarios, quien manifestaba 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 anterior se puede deducir que la participación de las organizaciones sociales y del sector privado solo se dio en el nivel más básico, es decir, en el de la información. Solo se convocaba a la población para que se entere de lo que los funcionarios hicieron y se convocaba al sector privado, como lo señaló un entrevistado “para que financie la impresión del programa” y no para que puedan brindar algún aporte al proceso. Todos los miembros del equipo técnico consideraban que la participación de las organizaciones sociales y privadas hubiera sido ideal desde el inicio del proceso. Sin embargo, limitaciones presupuestales y de cronograma impidieron esta vital intervención.

Es realmente alarmante la situación, en cuanto a la ausencia de la participación de organizaciones sociales y del sector privado, que se ha dado en este proceso. Todos los textos relacionados a políticas de población revisados y todos los expertos regionales consultados coinciden en destacar la vital importancia de las organizaciones sociales y organizaciones privadas en este tipo de procesos de implementación de políticas de población. Es preocupante que, en la elaboración del Programa Regional de Población, no se les haya considerado. Esta ausencia está relacionada a la falta de mecanismos de convocatoria por parte de las autoridades regionales y al poco conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes por parte de la población.

4. A MANERA DE CONCLUSIÓN: VOLUNTAD E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO

Para finalizar el análisis, es importante destacar 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 programadas desarrollar, hasta la fecha solamente se han cumplido las dos primeras. Una de las causas de que el proceso aún no concluya ha sido la poca voluntad política de las autoridades regionales de la gestión anterior que iniciaron este proceso. Sobre esto, Subitars y otros (2008) señalan que existen una serie de argumentaciones que explican esta situación.

Considero que la primera explicación pasa por un cálculo oportunista electoral. Si bien es cierto el proceso de elaboración del programa regional se inició en el 2012, han pasado tres años y aún la población arequipeña sigue sin dicho instrumento de planificación. Precisamente el 2014, fue un año electoral en el que las fuerzas e intereses de las autoridades estaban encaminadas a las campañas electorales. Ante ello las acciones de las autoridades regionales de la gestión anterior han estado orientadas a la 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 participación de la población. Los niveles de participación e involucramiento ciudadano de la población son mínimos y las autoridades, bajo el enfoque del top-down (desde arriba hacia abajo), 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 resumen, 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. Se suma a ello, la falta de interés y voluntad política y la falta de mecanismos de convocatoria para la participación ciudadana. La ausencia de la sociedad civil organizada le ha restado institucionalidad a todas las actividades del ciclo de implementación del Plan Nacional de Población en la región Arequipa.

BIBLIOGRAFÍA

Bueno, E. (1994). Perspectivas teóricas de las políticas de población. En R. Benítez, & E. Ramírez, Políticas de población en Centroamérica (págs. 51-63). México: UNAM.

Clinton, R. (1985). Población y desarrollo en el Perú. Lima: Universidad de Lima.

Cueto, M. (2006). La vocación por volver a empezar: las políticas de población en el Perú. Revista Médica Peruana, XXIII(2), 123-131.

Díaz, P. (1977). Demografía, sociedad y educación. Lima: Retablo de papel.

Donayre, J., Guerra, R., & Sobrevilla, L. (2012). Políticas y programas de población en el Perú: del debate a la acción. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia.

Escobar, M. (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, A. (2012). La institucionalización de la política de población en las entidades federativas a 25 años de su impulso. En C. N. Población, La situación demográfica en México 2011 (págs. 261-273). México: Consejo Nacional de Población.

Hauser, P., & Duncan, O. (1979). El estudio de la población. En G. Macció, Algunas definiciones de demografía. Santiago de Chile: CELADE.

Hernández, R. (2004). Políticas de población en América Latina. Estudio de caso: Cuba. La Habana: Centro de Estudios Demográficos.

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. (2010). Plan Nacional de Población 2010-2014. Lima: s/e.

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. (2011). Guía Metodológica para la formulación de políticas y programas de población en el ámbito de los gobiernos regionales. Lima: s/e.

Miranda, J. (2009). Análisis de la Dinámica Poblacional. Arequipa: CENCOFA.

Miró, C. (2009). América Latina, población y desarrollo. Bogotá: CLACSO.

Ordorica, M. (2012). ¿Cómo aprovechar el éxito de la política de población del último cuarto de siglo XX para enfrentar los nuevos retos demográficos del XXI? Papeles de Población (74), 1-7.

Ortegón, E. (2008). Guía sobre el diseño y gestión de la política pública. Bogotá: Instituto de Estudios Latinoamericanos.

Simancas, L., & García, M. (1998). Políticas de población y salud reproductiva en el Paraguay. En *Cadernos de Saúde Pública*. Río de Janeiro. (págs.105-114).

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel.

Torres, A. (2004). Las políticas poblacionales en Puerto Rico: cinco siglos de dominación colonial. Madrid.