

El contexto institucional de la política de población

En el origen tanto del pleno como de las secretarías técnicas de los Consejos Estatales de Población (COESPO) convergieron dos procesos significativos por su alcance y significado.¹ Por un lado, su creación reflejó el espíritu reformista que alentó los proyectos de descentralización administrativa impulsados a partir de la década de los ochenta. El Gobierno Federal alentó un conjunto de cambios en su organización administrativa y política, con el fin de superar las rigideces institucionales originadas por el agotamiento del modelo de desarrollo previo, enfrentar la situación de emergencia y crisis socioeconómica, y dar respuesta a la creciente demanda de apertura y participación por parte de la ciudadanía. Las reformas buscaban, fundamentalmente, crear un nuevo equilibrio entre los órdenes de gobierno reconocidos por la Constitución e incrementar la participación y responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales en la toma de decisiones y la gestión pública (Merino, 1996). Por otro lado, en el campo específico de la planeación demográfica, el propio Consejo Nacional de Población reconocía “la imposibilidad de que una política de población centralizada pueda desarrollar a plenitud la toma de conciencia sobre los problemas demográficos y su relación con los demás problemas del desarrollo económico y social” (CONAPO, 1988). En otras palabras, comenzaba a percibirse que el modelo centralizado de políticas públicas impedía integrar a los instrumentos de planeación demográfica (planes, programas) las particularidades demográficas y la heterogeneidad social y cultural que caracterizan a las diferentes regiones del país (CONAPO, 1991).

El marco jurídico que reguló la descentralización de la política de población comprendía los Acuerdos de Coordinación firmados en diciembre de 1983 entre la Federación y los estados y renovados periódicamente. Mediante este mecanismo se invitó a los gobiernos estatales a conducir sus propios programas de población, tomando como ejes los planes nacionales y estatales de desarrollo. Estos Acuerdos permitieron la creación de los Consejos Estatales de Población como las instancias políticas y administrativas responsables de la planeación demográfica en las entidades federativas (CONAPO, 1988).

¹ Los Consejos Estatales de Población constituyen instancias normativas y de coordinación interinstitucional que tienen a su cargo la tarea de conducir la política de población. En cada COESPO participan diversas instituciones gubernamentales (educación, salud, desarrollo social, etc.), las cuales conforman el pleno del mismo. Dicho pleno debe diferenciarse de su Secretaría Técnica. Entre las funciones y atribuciones de esta última destacan las de ejecutar los acuerdos alcanzados por los integrantes del pleno del Consejo; proponer y ejecutar políticas y estrategias que apoyen la continuidad de los programas de población; diseñar y operar programas de información, educación y comunicación en población; y analizar y producir información sobre los fenómenos demográficos. A menudo, las atribuciones y competencias del pleno del Consejo se confunden con, o no se distinguen de las de su Secretaría Técnica. En este libro se hará mención frecuente de ambas instancias, lo que nos obliga a precisar de manera permanente si se alude al pleno, a su órgano técnico o a ambos.

A quince años de inaugurado el proceso de descentralización, la experiencia muestra que, no obstante los avances significativos, todavía queda mucho por hacer en el sentido de una verdadera política de población descentralizada. El Programa Nacional de Población 1995-2000 señala explícitamente que: "debe reconocerse que todavía son muchos los obstáculos por superar para poder hablar de una efectiva descentralización en materia de población" (CONAPO, 1995). El mismo documento reconoce que para vigorizar el desempeño de los Consejos Estatales de Población es necesario reformar el actual marco jurídico para definir con mayor claridad las responsabilidades y atribuciones de estos órganos en el seno de las administraciones públicas estatales, promover la integración de las orientaciones de la política demográfica en la planeación social y económica de los estados, y diseñar mecanismos eficientes de coordinación y concertación entre los diferentes órdenes de gobierno (CONAPO, 1995).

La evolución de la descentralización ha sido contrastante y esto se refleja en la gran heterogeneidad de experiencias y arreglos institucionales prevaletentes en el campo de las políticas de población. En algunos casos, se advierte un proceso continuo y acumulativo de crecimiento y fortalecimiento institucional que ha permitido consolidar a los Consejos como los referentes obligados en materia demográfica en sus respectivas entidades. En otros, la experiencia ha sido menos satisfactoria, el desarrollo institucional es mínimo, la capacidad de intervención es reducida y la visibilidad de sus acciones es escasa. Desde este punto de vista, la descentralización de la política de población ha sido un proceso muy heterogéneo, dominado por importantes limitaciones que han impedido la cristalización de los objetivos bajo los cuales se la impulsó.² El reconocimiento de una situación problemática es el primer paso necesario para abordar críticamente la evolución de este proyecto (la descentralización de la política de población); el paso siguiente, como ya se mencionó, consiste en analizar los factores que influyeron en el curso de los acontecimientos y extraer de ellos conclusiones relevantes a partir de las experiencias en los estados.

El principal objetivo de este trabajo es analizar las condiciones en que la política de población se ha desenvuelto en las entidades federativas, las restricciones que han limitado su desarrollo y las oportunidades que permitieron su institucionalización, a pesar de los contextos institucionales a menudo poco favorables. El diagnóstico busca evaluar el desempeño de los programas y acciones de población en los estados con el fin de identificar los factores que han influido en el desarrollo de los Consejos Estatales de Población. Desentrañar esta problemática no sólo es pertinente con relación al pasado, a lo que pudo ser y no fue, sino, fundamentalmente, al futuro, es decir, a los rumbos, todavía inciertos, que la política de población y sus instituciones podrían tomar si efectivamente desean ocupar los espacios institucionales en los estados y municipios del país. Por lo tanto, una

² Cualquier evaluación de la descentralización en población debe reconocer que la puesta en marcha de este proyecto se realizó en condiciones que hoy podríamos considerar como escasamente favorables. Quizás pocos factores fueron tan determinantes como el hecho de que la descentralización se realizó sin contar con antecedentes o experiencias relevantes en otros ámbitos de la administración pública que hubieran servido de referente. Sin ir más lejos, muchas de las deficiencias del marco jurídico que regula el funcionamiento descentralizado de los programas de población, con obvias e importantes consecuencias en el funcionamiento de las instituciones, puede ser atribuido a la ausencia de referentes importantes que hubieran podido servir de guía para las decisiones y así garantizar una mayor certidumbre al proceso de reformas. Por otro lado, a las dificultades inherentes al esquema descentralizador se añadieron las relativas a las condiciones locales. Luego de largos años de centralismo, las administraciones estatales difícilmente podían asumir plena y satisfactoriamente la responsabilidad de conducir la planeación demográfica en sus propias entidades, lo cual, obviamente, se convirtió en un serio obstáculo para la marcha del proyecto. También es importante considerar que la descentralización en sectores afines a la política de población (como salud y educación) fue notoriamente tardía, impidiendo que se recreara en los estados el mismo esquema de relaciones interinstitucionales que servía de soporte a la política de población en el ámbito federal.

preocupación central de esta investigación es delinear algunos de los escenarios posibles y alternativos de desarrollo de la política de población en los estados.³

El problema de investigación: la dimensión normativa y operativa de la política de población

La descentralización ha transformado el campo de la política de población en un escenario donde convergen numerosas instituciones pertenecientes a diferentes órdenes de gobierno y donde la pluralidad de perspectivas y experiencias ha convertido a la planeación demográfica en una práctica muy compleja. En efecto, cuando a mediados de los años setenta se decidió impulsar un nuevo proyecto demográfico, éste se llevó a cabo en un contexto institucional y político marcado por el centralismo político y una elevada capacidad de intervención pública, factores éstos que se hicieron presentes con particular fuerza en el diseño de las instituciones encargadas de conducir la política de población.

La nueva política de población se vio ampliamente favorecida por las características del marco institucional predominante en esa coyuntura. El alto nivel de centralización de los procesos de toma de decisiones en materia de políticas públicas, así como la existencia de una burocracia altamente calificada, garantizó la asignación a los programas de un equipo de profesionales, técnicos y funcionarios públicos fuertemente motivados y con un gran sentido de pertenencia al proyecto que se impulsaba. Los integrantes de este grupo tenían similares trayectorias profesionales, compartían un lenguaje técnico y científico sofisticado y manifestaban una preocupación genuina por los problemas sociodemográficos del país.

Otro elemento que favoreció el rápido desarrollo de los programas de población es que se apoyaron en un reducido número de instituciones. Este es el caso, por ejemplo, del programa de planificación familiar, cuya responsabilidad operativa está en manos de las instituciones de sector salud. Los importantes éxitos conseguidos en un plazo relativamente corto se consiguieron gracias a la excepcional movilización de recursos materiales y humanos, y a la amplia cobertura territorial de estas instituciones. Estos factores, la comunidad de intereses y la considerable asignación de recursos, fueron las palancas que impulsaron la política y programas de población.

³ Por evaluación entendemos una acepción restringida del término. Podríamos pensar que la política de población tiene dos mercados claramente diferenciados por la naturaleza de los intercambios que ocurren en cada uno de ellos. Uno de ellos tiene que ver con los intercambios que se dan entre las instituciones públicas. En este ámbito adquieren relevancia los objetivos de la política de población encaminados a asegurar mayores niveles de coordinación interinstitucional e integración de los criterios demográficos en la planeación social y económica. La evaluación en este ámbito implica, por lo tanto, contrastar el desempeño de los programas con respecto a esos objetivos. Pero, también puede identificarse otro mercado de intercambios que tiene como oferentes y demandantes a las instituciones de la política de población y la población en general, respectivamente. Los programas de salud reproductiva (ofrecidos por el sector salud) o de educación en población (ofrecidos por las instituciones de educación) se inscriben en este ámbito. La evaluación aquí implica por lo tanto explorar el impacto de los servicios, las características de la demanda, así como el desempeño de los programas. En el marco de este estudio, la evaluación se limita a estudiar el desempeño de los programas y políticas en el ámbito de los intercambios entre instituciones, tanto del orden público como privado. Para una aproximación institucional de los impactos del desarrollo de los programas de población en la sociedad se puede consultar el trabajo de Lerner y Quesnel (1994).

Sin embargo, al poco tiempo de iniciada esta empresa se vio la necesidad de fortalecer las bases institucionales de la política de población mediante un mayor involucramiento de los demás órdenes de gobierno. Aunque la preocupación por encontrar un diseño de políticas capaz de dar expresión a la enorme diversidad social, económica y cultural de México puede encontrarse, incluso, en los primeros instrumentos de la política de población, no fue sino hasta mediados de los ochenta que pudo cristalizarse. La descentralización de los programas de población fue una decisión que buscó consolidar los avances alcanzados y expandir las oportunidades de desarrollo institucional. Como resultado de ello, el campo de la planeación demográfica se transformó en una arena más compleja debido a la incorporación de nuevos actores e instituciones y a la necesidad de constituir un nuevo cuerpo normativo que regulara las relaciones entre diferentes órdenes de gobierno. Estos cambios condujeron a una transformación sustantiva de la planeación demográfica.

Las definiciones, como lo demuestra la historia de las conferencias mundiales de población, han sido el campo de las más intensas discusiones y conflictos. Esto es así porque ellas traen consigo recortes de la realidad y postulan relaciones entre diversas dimensiones que tienen importantes implicaciones para las políticas públicas. Por lo tanto, un acercamiento al problema de las definiciones no sólo es una invitación a revisar conceptos y teorías, sino, también, a considerar las consecuencias prácticas que de ellas se derivan. En este capítulo nos acercaremos al tema problematizando las nociones usuales de política de población con el fin de discernir los diferentes aspectos involucrados en la práctica concreta de la planeación demográfica. La política de población, como cualquier otro evento social o político, puede definirse desde distintos marcos conceptuales y analíticos. Así, cada enfoque propone un recorte del objeto en función de las prioridades conceptuales y metodológicas en juego, realizando o descartando distintos atributos del objeto. Abordar este problema nos permitirá explorar las múltiples dimensiones involucradas en la noción de política de población y sentar las bases para una reformulación de la misma a partir de los objetivos de esta investigación.

Un primer acercamiento a la política de población nos lo brinda el enfoque de las políticas públicas. Schneider e Ingram (1990) proponen cinco características que consideran intrínsecas a cualquier política pública. Ésta supone acciones dirigidas a atender objetivos o problemas previamente explicitados y es dirigida por agentes gubernamentales. La política contiene reglas que especifican quién hace qué, cuándo y cómo. Por lo general incluyen incentivos y motivaciones orientadas a obtener un cambio de actitud de los individuos en el sentido de los propósitos de la política y, por último, supone un marco conceptual que liga causalmente las acciones de los agentes encargados de operar los programas y las conductas del grupo afectado por las acciones. Si analizamos las políticas de población con esta propuesta, podemos distinguir algunos aspectos importantes del funcionamiento de la misma. La política de población, tal como opera en México, es la suma de una amplia gama de acciones públicas, algunas de ellas dirigidas a la población en general (información, educación y comunicación) y otras dirigidas hacia los agentes de las instituciones gubernamentales (coordinación de acciones institucionales). El diseño e implementación están bajo la responsabilidad y conducción de funcionarios gubernamentales. El funcionamiento de la misma está regulado por diversos cuerpos normativos legales que especifican su naturaleza, alcance y restricciones. La política de población busca, como fin estratégico, un cambio en la conducta de los individuos mediante una serie de acciones de diversa índole, entre las que destaca la educación y la información, y, por último, respalda sus acciones en diagnósticos y estudios que lleva a cabo frecuentemente.

La política de población, de acuerdo al esquema postulado por Schneider e Ingram (1990), es una política pública y, por lo tanto, susceptible de estudiarse desde este enfoque. Sin embargo,

aunque parte importante de los problemas identificados por este tipo de modelos (toma de decisiones, diseño de políticas, evaluación, entre otras) están relacionadas con la materia de esta investigación, nuestra preocupación no se reduce a la política de población en tanto política pública en general; entendemos, sí, que este enfoque es útil para estudiar la política de población en tanto política pública. En efecto, estos criterios resultan claves para distinguir las acciones que pueden analizarse a partir de su inscripción en la política de población de las que pertenecen a campos diferentes. Sin embargo, nuestro propósito es estudiar esta acción pública no tanto desde la generalidad de su condición de política pública, como de la especificidad que le da el campo particular en que se desempeña; el interés es explorar los factores que han incidido en el desarrollo de esta política y que están relacionados con el medio particular en que se desenvuelve. En otras palabras, el campo en que se desenvuelve la acción, lo demográfico, imprime a la acción pública un carácter particular que no se deriva de su condición de política pública.

Los profesionales involucrados en los temas demográficos, en la medida que estos temas se incorporaron a la agenda pública, prestaron cada vez más atención al estudio de los vínculos entre política pública y población. Dirigieron sus inquietudes hacia un campo escasamente explorado, cuya característica sobresaliente era el intento de los gobiernos por asumir una posición más activa con respecto a los procesos demográficos, en un contexto dominado por agudas controversias teóricas e ideológicas en torno a lo razonable de esta actitud (Balán, 1983; Hodgson, 1983).⁴ Aunque en este campo siempre convivió una amplia variedad de perspectivas aquí nos interesa subrayar dos en particular. La primera, que llamaremos analítica, privilegia el estudio de las políticas desde un punto de vista general, buscando identificar el tipo de problemáticas que debe enfrentar y la clase de intervenciones que de ello se desprende. La segunda perspectiva, estratégica, resalta los aspectos funcionales de la misma, sus relaciones con otras esferas de la acción pública y su papel en relación con los procesos de desarrollo y cambio social.

Las definiciones del primer grupo buscan identificar la lógica y los principios subyacentes a toda acción pública que pretenda promover cambios demográficos. Para Gerard (1983) la política de población se define por el tipo de fenómenos que regula y la clase de intervenciones que el estado despliega. La política de población sólo puede intervenir en algunos de los eventos que regulan el cambio demográfico (natalidad, mortalidad y migraciones) con el objetivo de modificar la probabilidad de que ocurran estos hechos y, con ello, incidir en la prevalencia y frecuencia de los mismos.

⁴ El involucramiento de los demógrafos y la demografía en la política de población se dio en un contexto de un intenso debate teórico y político que oponía a aquéllos que otorgaban escasa viabilidad a los proyectos gubernamentales que propugnaban una reducción de la fecundidad. El argumento, en una versión simplificada, sostenía que si el cambio demográfico era una función del desarrollo social y económico —modernización—, pocos resultados podían esperarse de las acciones públicas que actuaran en forma autónoma de la influencia de estos factores. La oposición se dirigía principalmente a las propuestas de implementar programas para reducir las elevadas tasas de fecundidad en los países subdesarrollados. Esta posición enfrentó, posteriormente, la crítica de aquéllos que, apoyados en una extensa investigación empírica, alentaban a las autoridades a tomar cartas en el asunto a través de la acción pública. Las investigaciones mostraban que la relación entre cambio social y demográfico era más compleja que la que se derivaba de los postulados originales de la transición demográfica y que en las sociedades tradicionales y en transición existía una elevada demanda por limitar la fecundidad, lo cual abría un amplio margen para la acción pública (Hodgson, 1983). Este debate continuó desarrollándose en las sucesivas cumbres mundiales sobre población, pero ya bajo otros argumentos y con otros actores. El eje del debate ya no se circunscribía a la toma de posición con respecto a la teoría de la transición en sí misma, sino que se instaló en la oposición entre países desarrollados y subdesarrollados. Para estos últimos, las políticas de población, especialmente aquellas explícitamente dirigidas a disminuir la fecundidad, no podían formularse al margen de las estrategias de desarrollo y, por lo tanto, de las relaciones desiguales entre los países. Fue en este contexto que se formuló la ya clásica aseveración de que la mejor política de población era el desarrollo (Najam, 1996).

Ahora, la probabilidad de que estos eventos ocurran depende tanto de las características de los individuos expuestos al riesgo como del contexto social y cultural en que ellos se encuentran. De esto se desprende que cualquier política de población se encuentra limitada a intervenir en los elementos individuales, directamente relacionados con la ocurrencia de los acontecimientos demográficos o a tratar de influir indirectamente interviniendo en el ámbito cultural que estructura las conductas y representaciones individuales. En sintonía con esta propuesta, otros tratamientos distinguen entre políticas implícitas y explícitas destacando con ello la diferencia entre las acciones que influyen directamente en algún aspecto de la dinámica y estructura demográfica de las que promueven esos cambios mediante la intervención en otras áreas que están estrechamente vinculadas con el comportamiento demográfico, como podrían ser la educación, la salud o los sistemas de seguridad social.⁵ (Hodgson, 1983; Johansson, 1991).

Demeny (1975) propone un enfoque diferente. En este caso el problema no es tanto identificar los diferentes aspectos del funcionamiento de la política de población, como avanzar hacia una justificación en términos de su papel en relación con la tensión entre intereses individuales y sociales. La conducta reproductiva impone costos sociales (externalidades negativas) que los individuos no están en condiciones de conocer, negociar o controlar; en ese sentido, puede afirmarse que existe una contradicción latente entre las preferencias reproductivas de los individuos y las preferencias en relación con la tasa de fecundidad en el ámbito de la sociedad en general.⁶ En ese sentido, la política de población es un medio orientado a reducir los costos sociales, haciendo así compatibles los intereses individuales y los sociales. Las políticas de población se justifican por su contribución a la reducción de los costos sociales derivados de las externalidades negativas asociadas a la conducta reproductiva y como resultado de esto se justifica su aporte al bienestar de los individuos y la sociedad. Puede apreciarse claramente que en ambas definiciones predomina el interés por descubrir la lógica que gobierna la puesta en práctica de las políticas de población y el tipo de restricciones que limitan su operación.

El enfoque de política de población que hemos llamado estratégico mostró mayor interés por desentrañar el papel de la planeación demográfica en relación con los procesos sociales y económicos y, especialmente, con los problemas del desarrollo. Aquí podríamos ubicar las propuestas surgidas de las sucesivas cumbres mundiales sobre población y los debates producidos en el contexto latinoamericano. El documento final de la Conferencia de El Cairo (ONU, 1994), por ejemplo, subraya que la integración de los criterios demográficos en las estrategias económicas de desarrollo contribuirá a garantizar un ritmo constante de desarrollo y aliviar los niveles de pobreza, y permitirá, a su vez, alcanzar las propias metas y objetivos de la política demográfica.

En América Latina se planteó un intenso debate en torno a las condiciones en que debería desplegarse una política de población; aquí también se destacó el papel del sector público como rector en

⁵ Alba y Potter (1986) optan por un enfoque similar en términos lógicos para explicar la aparente paradoja del modelo de desarrollo económico mexicano que combinaba una elevada tasa de crecimiento del producto bruto interno y tasas de fecundidad persistentemente altas. El problema residía en que las políticas implícitas estimularon por mucho tiempo niveles altos de fecundidad. Estas políticas, por otra parte, eran aspectos sustanciales del modelo de desarrollo adoptado a partir de los años cuarenta. Los autores entienden que las orientaciones de la política de reforma agraria, el desarrollo de obras de infraestructura, el apoyo a la industria y el modo que asumió el proceso de urbanización, convergieron de manera tal que, contrario a lo que se esperaba, estimularon tasas de fecundidad altas.

⁶ El autor no desconoce que la política de población pueda tener un horizonte mucho más amplio. En su exposición sólo considera la función reguladora del crecimiento natural de la población y, específicamente de la fecundidad.

la materia, la existencia de metas y objetivos claramente relacionados con algún atributo demográfico (crecimiento, distribución, estructura) y, lo más importante, la necesidad de formular los objetivos en el contexto más amplio de las prioridades sociales y económicas. El problema conceptual no es tanto distinguir la naturaleza específica de la acción del Estado en relación con lo demográfico, como estipular las condiciones que la acción pública del estado debe satisfacer. En este sentido, la política de población cobra relevancia a partir del lugar que ocupa en el conjunto de políticas que conducen el desarrollo social y económico de un país. Esta inscripción, por otra parte, servía de marco de referencia obligado para definir los objetivos, medios e instrumentos de esa política de población (Miró, 1971; 1990; 1992; Macció, 1992; Zavala, 1991; Villa, 1995).⁷ A diferencia de las propuestas anteriores se puede apreciar que la perspectiva latinoamericana sobre el tema otorgó mayor importancia al contexto social y económico en que se insertan las políticas de población. Estas son percibidas como acciones que adquieren sentido sólo si son formuladas en el contexto de las políticas de desarrollo social y económico.

Estos enfoques constituyen un mosaico heterogéneo de características y atributos de lo que se podría entender por política de población y, sin embargo, no resulta del todo satisfactorio. Dicho de otra manera, la política de población es una acción gubernamental conducida por funcionarios públicos y orientada a promover cursos de acción previamente establecidos; las políticas de población se distinguen también por el nivel de intervención, que puede ser el individual (prácticas y comportamientos) o el colectivo (los modelos culturales asociados a la ocurrencia de cada evento demográfico). En esta lógica, también se ha buscado distinguir entre acciones directas o indirectas, según sea el tipo de enfoque utilizado para modificar las probabilidades de ocurrencia de los eventos demográficos; es también una acción que busca alcanzar un equilibrio interrumpido por las externalidades negativas de la conducta individual; de manera más general, la política de población puede entenderse como un intento por armonizar las tendencias demográficas con las estrategias de desarrollo social y económico.

Sin embargo, la política de población no sólo puede definirse por los que hace o deja de hacer, o por sus funciones relacionadas con otros campos de la vida social y económica. Estas definiciones no consideran la confluencia de un conjunto amplio y heterogéneo de universos normativos, cada uno de los cuales es significativo para las distintas facetas del funcionamiento de la política y los programas de población. En este caso, lo normativo involucra tanto las disposiciones formales (leyes, reglamentos) como las informales (costumbre, hábitos, reglas). Con el fin de precisar la relevancia de cada una de ellas, a continuación describiremos brevemente su papel y función dentro del esquema de operación de la política.

La política de población, tal como está diseñada, cumple una *función normativa* de las acciones que los actores desempeñan en la esfera pública. También supone definiciones explícitas e implícitas del balance entre el comportamiento demográfico y la evolución socioeconómica. De esto surgen

⁷ Actualmente, esta perspectiva ha comenzado a revisarse a la luz de casi más de dos décadas de experiencia. Las críticas van dirigidas a la pertinencia de relación entre población y desarrollo y su papel como factor estructurante de las orientaciones de la política de población; en pocas palabras, los beneficios que ha dejado este enfoque han sido escasos o, en todo caso, difíciles de estimar (Macció, 1992). Además, tampoco alcanza a avizorarse un enfoque que esté en condiciones de reemplazar la vitalidad y empuje del anterior. A ello habría que agregar que el fracaso no puede atribuirse *in extenso* a la búsqueda de una forma de articulación de las políticas de población con los programas de desarrollo social y económico. Los escasos resultados probablemente estén más relacionados con los problemas concretos de haber diseñado un marco institucional adecuado para canalizar estas relaciones.

orientaciones en el sentido de cómo hacer compatibles ambas dimensiones, qué aspectos de la evolución demográfica requieren transformarse para adecuarlos a los patrones de desarrollo y qué aspectos de este último deben ajustarse para alcanzar un tipo de estructura y dinámica demográfica deseada. Por ejemplo, las autoridades gubernamentales, pueden concluir que determinado ritmo de crecimiento de la población es incompatible con las metas sociales y económicas de una sociedad, o que la intensidad y dirección de las migraciones no se ajusta a las expectativas en cuanto a crecimiento en las ciudades y áreas rurales. La política de población hace explícitas estas cuestiones, señala qué aspectos de la dinámica demográfica pueden transformarse, de qué modo, y orienta las acciones de los demás actores e instituciones en el sentido de los cambios deseados. En un plano más concreto, esta función normativa se expresa en metas y objetivos que se convierten en insumos para el diseño de las políticas y los programas de otras agencias gubernamentales. Es importante recordar que una política de población no se justifica por los cambios demográficos específicos que busca inducir (disminuir la migración, reducir la mortalidad o la fecundidad), no es autónoma, su agenda y fundamento último siempre están en relación con las metas sociales y económicas que una sociedad pretende alcanzar (Miró, 1971).⁸

La política de población participa del sistema legal que regula a las instituciones gubernamentales: basa su legalidad en cuerpos legales, generales y especiales, que norman y regulan su funcionamiento como institución pública. Las disposiciones constitucionales, las leyes de población (federal y estatales), los reglamentos y los marcos jurídicos relacionados por la lógica misma de su accionar (salud, asentamientos humanos y educación) son algunos de los marcos jurídicos involucrados que dan sustento legal a las acciones en población, definen la naturaleza y el contenido de las políticas, marcan los límites y alcances, asignan atribuciones y responsabilidades entre los distintos actores e instituciones y prescriben las bases organizativas sobre las cuales se apoyará la política de población. Pueden distinguirse en este universo dos campos normativos particularmente relevantes para el funcionamiento de la política de la población. El primero nos remite a los principios jurídicos constitucionales que protegen y promueven los derechos y garantías individuales. El segundo, más estrechamente ligado con la dinámica institucional, nos remite al sistema federal de gobierno que reconoce dos órdenes soberanos, el estatal y el federal. En el actual proceso de descentralización, las reglas que regulan las relaciones y competencias entre ambos órdenes de gobierno adquieren mayor relevancia porque necesariamente influirán en el diseño institucional final del campo de las políticas de población, ahora integrados por instancias tanto federales, como estatales y municipales.

Las conductas y prácticas sociales sólo están parcialmente constreñidas por lo que las disposiciones formales, codificadas en leyes, normas y otros instrumentos similares, prescriben. La regulación de la vida social en las instituciones y organizaciones es resultado de la influencia de otro tipo de normas, no escritas ni codificadas, que tienen muchas veces una eficacia mayor en determinar las conductas de los individuos porque son, al fin de cuentas, una cristalización de las mismas. Existe un saber estar y trabajar en las instituciones que sólo se aprende estando y trabajando, en la interacción con las dificultades y los problemas que la organización y los actores enfrentan cotidianamente. Las instituciones no podrían desenvolverse, alcanzar sus metas y propósitos, sin desarrollar las rutinas y las costumbres necesarias para orientar la acción en ese gran espacio vacío que existe entre el mundo normativo formal y los problemas concretos de la vida real. Sin embargo, así como lo informal puede constituirse en un aliado insustituible para alcanzar los objetivos formales de la organización, tam-

⁸ Eventualmente las orientaciones que surgen del proceso mismo de la planeación demográfica constituyen también un insumo para la toma de decisiones en esferas diferentes a la pública, que tanto el sector privado como las organizaciones civiles estarían en condiciones de aprovechar para su propio desempeño y funcionamiento.

bién puede ser el ámbito donde se constituyen resistencias que en última instancia pueden cancelar las posibilidades de alcanzar las metas formales. La relación ambivalente que lo informal guarda con el desempeño institucional convierte a esta dimensión en uno de los problemas que la investigación empírica debe resolver.

Las disposiciones informales son esenciales para el funcionamiento de la política de población. Las instituciones son una gran reserva de hábitos, costumbres y prácticas que tienden a reproducirse con las instituciones mismas e imponen restricciones y ofrecen oportunidades para su propia operación. En ese sentido, existen normas apropiadas para llevar adelante las actividades, cómo establecer y mantener las relaciones, cómo producir y distribuir la información, en fin, cómo estructurar la vida cotidiana dentro de una institución. Muchas de ellas se encuentran codificadas en reglamentos y disposiciones formales, pero un conjunto muy numeroso está constituido, en la realidad, por normas *de facto* que cristalizan un conocimiento práctico acerca de cuál es la forma más apropiada y correcta de hacer las cosas en determinado lugar (March y Olsen, 1989). Cuando consideramos la dimensión normativa dirigimos nuestra atención hacia los procesos internos que gobiernan el desempeño de las instituciones concretas, y como veremos más adelante, resulta de vital importancia para entender la dinámica real de las instituciones de población.

Por último, la política de población comporta importantes definiciones en torno a cuestiones investidas con una gran carga simbólica, como son los hechos de población: fecundidad, mortalidad, movilidad territorial y nupcialidad, entre otras. En este sentido, la política pública se desenvuelve en un contexto cultural sustentado en un conjunto de valores, costumbres previa y socialmente construido. Este orden normativo sirve de marco para la política de población y contribuye a delimitar las fronteras del campo en que ésta opera. Aquí las cuestiones éticas y morales adquieren una importancia mayor.

La articulación de estos diferentes cuerpos normativos juega un papel central en la delimitación de los márgenes de acción de la política de población y define los principios del marco institucional que servirá de soporte a dicha política. Esto último en la medida que establece formas de organización, prescribe y sanciona relaciones entre los actores y promueve determinados tipos de valores. De esto no se deriva que el funcionamiento de la política de población se defina por lo que la ley dice que *debe ser*. Por el contrario, esta consideración nos obliga a tomar en cuenta un aspecto sustantivo de la dinámica institucional de la política de población: que las prácticas se encuentran condicionadas por marcos normativos y jurídicos que las delimitan y especifican. Entre estos universos normativos y la dinámica concreta de los actores e instituciones de la política de población encontramos que las instituciones desarrollan medios e instrumentos concretos, materializados en organizaciones y agencias, que transforman las normas y prescripciones en metas y objetivos y éstas, a su vez, en cursos de acción organizados y, por lo tanto, en resultados. La concepción de que los problemas demográficos están intrínsecamente ligados a las cuestiones de desarrollo, y de que es necesario un enfoque interdisciplinario que dé cuenta de esta compleja relación, ha sido siempre una piedra angular de la política de población en México y de ella se desprende uno de los rasgos distintivos de su *organización*: coordinar un conjunto de instituciones cuyas acciones son relevantes porque influyen en el tamaño, la estructura y la dinámica demográfica.⁹

⁹ Es importante subrayar la correspondencia entre el tipo organizativo que la política de población ha adoptado y las características del entorno donde pretende intervenir. La política de población en México, desde su origen, se definió en relación con los retos sociales y económicos más generales de la sociedad, rechazando con ello una identificación exclusiva con los propósitos de control de natalidad. De este modo, el diseño institucional de la planeación demográfica

Estas aproximaciones al objeto de estudio, la política de población, revelan las diferentes dimensiones involucradas que son de interés para esta investigación. Sin embargo, estas definiciones no son suficientes para terminar de dibujar los contornos de nuestro objeto de estudio. El alto grado de generalidad que las caracteriza impide considerar aspectos concretos de los sistemas políticos y administrativos que, en nuestro caso, consideramos de particular importancia.¹⁰ En ese sentido, postulamos que es necesario desarrollar una estrategia de análisis, a la vez integradora, de estas múltiples dimensiones y sensible a las circunstancias, que en el caso de la experiencia mexicana, condujeron a un modelo concreto de política de población. La pregunta central de nuestra investigación se refiere a la institucionalización de la política y los programas de población en las entidades federativas.

Una vez que los gobiernos estatales inauguraron un ámbito para la formulación de sus programas y crearon las respectivas instancias administrativas y políticas, se abrió un largo proceso de desarrollo de la planeación demográfica en los estados. La institucionalización se refiere entonces al proceso de maduración y desarrollo de las políticas, programas e instituciones de población en las entidades federativas. Los Consejos Estatales de Población, considerados simultáneamente como órganos colegiados dotados de unidades técnicas, han experimentado un profundo y notorio proceso de transformación que los convirtió en las instancias responsables de la planeación demográfica local. Al inicio de este proceso, los COESPO eran instituciones frágiles, débilmente integradas a los circuitos relevantes de la planeación socioeconómica de los estados y, consecuentemente, con una escasa capacidad para formular acciones y políticas inspiradas en la situación demográfica local. Actualmente, los COESPO son instancias cada vez más reconocidas por su responsabilidad en el campo de la demografía: han fortalecido su carácter colegiado y su inserción en el entramado de las relaciones institucionales locales; ampliado su acceso a recursos humanos y materiales necesarios para llevar adelante las tareas de la planeación demográfica; y aumentado su capacidad para brindar orientaciones a las demás acciones de gobierno desde un punto de vista demográfico. El estudio busca explorar las condiciones materiales que favorecieron u obstaculizaron este proceso.

Esto nos obliga a prestar atención a dos aspectos que las definiciones anteriores excluyen de su consideración y que en este estudio consideramos fundamentales.

Primero. Como fenómeno institucional, el campo de la política de población se distingue por la intersección de un conjunto heterogéneo de marcos normativos y jurídicos que regulan las relaciones entre los actores e instituciones, establecen las orientaciones generales que guían el accionar de los actores, definen el perfil y los atributos de las instituciones que participan en la planeación demográfica, y distribuyen entre los actores diversas responsabilidades y atribuciones. De ello no debe deducirse que el estudio de la política de población deba limitarse exclusivamente a analizar las particularidades de los diferentes órdenes normativos involucrados. Las disposiciones legales y normativas cumplen la función de estructurar el campo de acción donde los diferentes actores (instituciones públicas, organizaciones civiles, etc.) desplegarán sus iniciativas. Los efectos institucionales de lo normativo no pueden derivarse de las características generales de la política de

debía dar una respuesta a un problema que se caracterizaba por las complejas relaciones entre población y desarrollo. El perfil coordinador y normativo del Consejo Nacional de Población fue una respuesta que trató de dar cuenta de esta complejidad.

¹⁰ Esto, obviamente, no implica que los estudios y diagnósticos parciales carezcan de validez. Los diagnósticos encaminados a evaluar alguna de las dimensiones descritas son absolutamente válidos. En muchos casos, éstos han servido como insumo para la elaboración de esta investigación.

población, por lo menos tal como las expusimos párrafos arriba. Las peculiaridades jurídicas y normativas de México, como son los preceptos constitucionales, la ley de población, las leyes sectoriales relevantes, los acuerdos de coordinación entre la Federación y los estados, los marcos legales locales y los estilos de trabajo y organización en cada ámbito local, establecen condiciones específicas para el funcionamiento de las instituciones de población. Esto otorga a la política en cuestión un carácter distintivo que es necesario comprender y analizar para luego abordar el problema del desempeño de los actores e instituciones.

Segundo. La política de población se construye a partir de la agregación de las prácticas y acciones de los actores que participan en la arena de la planeación demográfica. Si las instituciones son resultado, en primera instancia, de los efectos estructuradores de los distintos universos normativos involucrados, su funcionamiento y dinámica sólo puede abordarse a partir del estudio de las acciones y relaciones establecidas entre los actores que participan en ese campo. Este acercamiento al problema nos aleja de las definiciones formales y nos ubica en la perspectiva de considerar a la política de población como un fenómeno organizativo. La política de población es el resultado de la cooperación de un conjunto de instituciones y actores que revisan y ajustan su accionar en función del marco normativo que ofrece la política de población. El reto de la investigación es analizar estas relaciones de cooperación y su impacto en el desempeño institucional.

Las instituciones y los actores, con su accionar, contribuyen a recrear los límites y alcances de la política de población mediante un proceso de aprendizaje que busca ajustar las prácticas, métodos e instrumentos a los requerimientos del medio. La fuerza de la política de población descansa así en un conjunto de acciones coordinadas que se proponen alcanzar determinados objetivos en relación con la dinámica demográfica y el contexto social, económico y cultural. Esta perspectiva permite analizar la política de población no ya desde sus aspectos formales, sino desde su materialidad como un conjunto de interacciones y acciones integradas a un proyecto más general que es la planeación demográfica, es decir, considerando a la política de población y los programas como hechos organizativos.

Las bases organizativas de la política y programas de población

La organización, desde este punto de vista, es la dimensión concreta de la política y programas de población, el medio que permite traducir los fines y las metas en resultados concretos. La organización adquiere relevancia para el análisis de la política de población porque los atributos de la misma influyen de manera decisiva en el resultado; es decir, el aspecto organizativo de la política de población se inserta en el eje metas-resultados, condicionando a ambos. Además, consideramos a la dimensión normativa como un aspecto intrínseco al fenómeno organizativo y, con ello, evitamos la separación forzosa e irreal entre prácticas y normas. Esto nos permitirá explorar el modo en que los actores crean, recrean, se enfrentan y tratan con la dimensión normativa como un fenómeno constitutivo de la organización. Las normas que regulan el desenvolvimiento de la planeación demográfica no es un hecho externo o ajeno a la organización misma; por el contrario, en este trabajo proponemos analizar la dimensión normativa como un aspecto intrínseco a la organización, cuyo papel es determinante para el desarrollo de la planeación demográfica tanto a nivel nacional como estatal. Este enfoque nos abre la posibilidad de pensar la política de población como una institución dinámica, capaz de adaptarse a los cambios que impone el entorno y de transformar sus propias condiciones de existencia.

Las instituciones reducen la incertidumbre que es intrínseca a la acción de los individuos (March y Olson, 1989; North, 1990). Las instituciones tienen este efecto sobre lo social a partir de una serie de propiedades que caracterizan la relación entre los actores y su entorno organizativo. Los primeros se apoyan en rutinas y procedimientos establecidos, gozan de cierta autonomía para interpretar las normas, se organizan a partir de una división del trabajo que los especializa, y desarrollan estructuras que organizan el acceso de información y la toma de decisiones. Las reglas y procedimientos regulan las relaciones entre las prácticas con los esquemas normativos generales, ligando al individuo con el marco más general que son las instituciones (March y Olsen, 1989; North, 1990). Esta perspectiva postula que los actores son agentes activos de los procesos institucionales, con capacidad de interpelar y recrear el contexto en que se desenvuelven mediante la movilización estratégica de sus recursos. Sin embargo, vale la pena preguntarse: ¿cómo se convierten los individuos en actores de un espacio institucional?¹¹

Para responder esta pregunta tenemos que prestar atención a lo que Crozier y Friedberg (1977) identifican como las restricciones de la acción colectiva. Para constituirse como tal, una organización debe asegurar la integración de los comportamientos individuales a los propósitos de la misma, definir objetivos y fines y encauzar las relaciones de la misma con el entorno. Puestas las cosas en esta perspectiva, la organización misma es un problema porque, para constituirse como tal, debe garantizar un mínimo de cooperación entre los actores, sin la cual no puede asegurarse la búsqueda de objetivos colectivos. Por lo tanto, un aspecto fundamental de la organización es su relación con los actores, que siempre se incorporan con un margen de libertad dado y una racionalidad limitada. La organización enfrenta el problema de negociar la participación y cooperación de los actores sin pretender alcanzar una integración absoluta. En la organización, el actor se desenvuelve en dos planos: el marco de disposiciones formales, que regulan su relación con la misma, y las relaciones informales, donde el actor despliega sus estrategias ante la organización, es decir, el plano donde el actor hace uso de su margen de libertad. Para la organización, este margen de libertad en manos de los actores es fuente de incertidumbre y constante negociación.

Las organizaciones definen un campo de problemas concretos y pertinentes sobre los cuales pretenden intervenir y conforman un horizonte posible de acción y operación para sus iniciativas. La definición y tratamiento de los fines y objetivos de la organización son el resultado de un proceso de negociación que parcialmente se desarrolla en su interior, e involucra al conjunto de los actores participantes; en este sentido, el *constructo colectivo* opera como una restricción para la definición de la agenda. Una vez definidos los fines, éstos se convierten en una restricción para la organización misma, en una fuente de incertidumbre, porque esta selección es siempre una opción dentro de un marco mayor de alternativas. En otras palabras, la forma en que la organización define sus objetivos

¹¹ La literatura ha propuesto una sugerente distinción entre instituciones y organizaciones. Según North (1990) esta diferencia se asemeja a la que existe entre las reglas de un juego y los jugadores. Las instituciones ofrecen un marco para la acción mediante el establecimiento de reglas, normas y valores. Las organizaciones, por su parte, son cuerpos políticos y administrativos que operan en un contexto institucional definido. El cambio institucional ocurre como consecuencia de las presiones de las organizaciones por ajustar el marco normativo a las cambiantes condiciones del juego. En la política de población puede efectivamente discernirse estas dos dimensiones. El campo institucional está circunscrito por una serie de valores y normas, de distinto grado y naturaleza, que establecen los principios y los límites para que se desenvuelvan los distintos actores y organizaciones concretas. La institucionalización de la política de población otorgó gran preeminencia a las instituciones públicas (un Consejo Nacional, las instancias operativas circunscritas en sectores como salud y educación, las instancias descentralizadas) pero también, y cada vez con mayor intensidad, las organizaciones sociales y civiles que desean convertirse en actores relevantes de este campo. Sin embargo, para evitar reiteraciones y confusiones, utilizaremos la palabra institución o instituciones para referirnos a los actores concretos que participan en la arena de la planeación demográfica.

y medios son problemas que debemos considerar e investigar. Para la organización los problemas contienen una gran dosis de contingencia e indeterminación, porque los problemas de una organización siempre son materia de negociación entre los diferentes individuos o grupos de individuos que la conforman.¹² La inestabilidad que rodea la definición de los fines que la organización persigue origina incertidumbres que son una clave para entender el funcionamiento de la organización, porque los actores adoptan, según sus recursos y oportunidades, diversas estrategias frente a estas incertidumbres, derivándose de ello la constitución de juegos permanentes de poder dirigidos al control de las zonas de incertidumbre.

Si los objetivos que persigue una organización son una restricción, también lo es su relación con el medio. Las organizaciones dependen del medio para su supervivencia, y esta relación es la que alimenta el funcionamiento de la organización, a la vez que el medio se beneficia con sus productos. Crozier y Friedberg (1977) analizan estos vínculos como una relación sustentada en intercambios e interdependencias recíprocas, apoyadas en acciones sociales concretas y redes que dan continuidad a esas relaciones. La noción de incertidumbre y negociación, otra vez, nos permite comprender el significado de este ámbito de relaciones específicas para la organización. En las redes participan actores pertenecientes y ajenos a la organización; entre ambos grupos, y conforme menos libertad tenga la organización para seleccionar sus relaciones, se consolidará una comunidad de intereses que buscará negociar recursos o poder ante la organización. Cuanto mayor sea la autonomía desarrollada en torno a las relaciones con el medio, mayor será la restricción que se impondrá al desenvolvimiento de la organización.

La organización como un constructo social nos ofrece un enfoque innovador para abordar el problema que nos hemos planteado. La organización no se define por lo que hace o dice que hace. Por el contrario, los propósitos explícitos, los fines, son parte del problema organizativo. La organización, en la medida que es resultado de la cooperación, siempre mantendrá un frágil equilibrio, sometida al proceso de negociación que los actores construyen y promueven dentro de la misma. El proceso de negociación tiene siempre como referencia las zonas de incertidumbre que la propia organización crea, y que los actores, con resultados diferentes, tratan de controlar y dirigir.

¿Cómo podemos aplicar estas nociones al estudio de la política de población? En primer lugar, centraremos nuestro análisis en el accionar de los Consejos Estatales de Población, organismos gubernamentales encargados de coordinar la política de población, instancias que tienen como propósito fundamental normar y coordinar las acciones públicas en el campo de la planeación demográfica. Por lo tanto, su medio de acción son las relaciones interinstitucionales que desarrolla con otras dependencias públicas con el fin de alcanzar determinados objetivos;¹³ al participar de la lógica de las relaciones intergubernamentales que caracteriza a toda forma de gobierno federal, debe negociar

¹² La diferencia entre fines y medios es particularmente relevante para comprender el efecto de la organización sobre las metas que se impone. Si sólo consideramos los fines (problemas, objetivos que se formulan) de la organización para comprender a la misma, es muy probable que terminemos explicándola por medio de argumentos *a priori*, que apelan a supuestas racionalidades que trascienden a la organización o al actor. Por el contrario, insistir en la organización como un fenómeno social autónomo permite descubrir los condicionamientos reales que la organización enfrenta, y que se expresan parcialmente en la definición de sus objetivos y metas. La autonomía, en este caso, subraya el vínculo entre el hecho organizativo, las prácticas y las relaciones que sostienen los actores; y, por el contrario, destaca la falacia de buscar explicaciones para tal fenómeno en construcciones como "los objetivos de la organización" o "los tipos de organizaciones".

¹³ Aunque el ámbito de acción de la política de población lo componen fundamentalmente instituciones gubernamentales, se advierte un creciente interés por establecer vínculos de trabajo y colaboración entre los Consejos Estatales de Población y organizaciones civiles de interés público.

competencias administrativas y políticas. El vínculo más evidente es el que mantienen con el Consejo Nacional de Población.

El carácter normativo y coordinador de las instituciones de población es clave para definir empíricamente nuestro objeto de estudio. Aunque el interés es analizar el funcionamiento de los Consejos Estatales de Población, en tanto órganos colegiados, no podemos desconocer que la política de población depende en buena medida del conjunto de interacciones y relaciones que sus secretarías técnicas son capaces de desarrollar y promover al interior de la administración pública y en otros ámbitos relevantes. Desde este punto de vista, la organización de la política de población es un proceso, en el que las secretarías técnicas de los COESPO ocupan un lugar central, porque son las encargadas de promover la coordinación de las acciones de un conjunto de dependencias públicas, las cuales son, política y administrativamente, independientes. Aquí nos encontramos con el primer problema: ¿de qué manera las secretarías técnicas de los COESPO logran promover y obtener la cooperación de esas dependencias, cuando existe un principio de división administrativa de tipo sectorial de las actividades y responsabilidades que tiende a inhibir cualquier planteamiento de cooperación horizontal, tal como lo establece el esquema de la planeación demográfica?

Sin embargo, una vez garantizado un nivel mínimo de cooperación se presenta el problema de los fines y medios, la definición de los problemas demográficos, la opción por las estrategias más adecuadas y la relación de las acciones con las condiciones sociodemográficas locales. Un objetivo es siempre fuente de incertidumbre para el funcionamiento de las instituciones porque refleja la mayor capacidad de negociación de determinados grupos sobre otros, porque expresa una desigual distribución de recursos entre los actores, y porque es siempre una opción entre un conjunto. Por lo tanto, interesa saber cuáles son los actores que tienen mayor capacidad para sancionar los objetivos y fines de la política de población en cada entidad federativa, cuáles son las coaliciones y alianzas que apoyan tal o cual estrategia, y cómo se desenvuelven los conflictos institucionales alrededor de la definición de los objetivos.

Las relaciones que las organizaciones sostienen con su entorno son fuente de restricciones e incertidumbres. Esta dimensión es determinante para el desenvolvimiento de las secretarías técnicas de los Consejos, porque dependen absolutamente de la cooperación que las demás instituciones estén dispuestas a prestar. El diseño institucional de los Consejos resuelve adecuadamente el problema formal de cómo organizar la política de población: le adjudica al pleno la tarea de coordinar y normar las acciones de las instituciones cuyas acciones son significativas en relación con los objetivos de la planeación demográfica en la entidad. Las características formales de la organización de los Consejos, junto con la dinámica particular que ha caracterizado a cada uno de ellos, favorecieron el desarrollo de fronteras institucionales extremadamente porosas que han dado lugar a un sistema de relaciones muy variables y con consecuencias dispares para la política de población. En otras palabras, los Consejos cuentan con un diseño organizativo flexible porque sus propósitos así lo exigen; sin embargo, esta flexibilidad puede volverse en contra de la propia eficiencia de los COESPO en la medida que no sepan o no estén en condiciones de regularla.

En este trabajo definimos a nuestro objeto de estudio como el conjunto de instituciones que participan en el campo de la planeación demográfica. Esta definición pone el acento tanto en las instituciones que participan del esfuerzo cooperativo que reclama la planeación demográfica, como en las propias secretarías técnicas de los COESPO. Esta definición internaliza el problema de las relaciones con el medio y las transforma en componentes constitutivos de la política de población entendida como una *red interorganizativa* (Friedberg, 1993). La participación en este esfuerzo

cooperativo no está determinado *a priori*; por lo tanto, quiénes participan y cómo lo hacen son hechos problemáticos que exploraremos. Los actores no participan con la misma intensidad. Por diferentes razones, los actores e instituciones establecen compromisos con los objetivos y medios de la planeación demográfica (v.g. Programas Estatales de Población) con diferentes grado de intensidad; por lo tanto, es importante comprender las razones y los factores que influyen en esta desigual participación. En parte, la respuesta se encuentra en la misma estructura organizativa de las administraciones públicas estatales que dificultan la institucionalización de un esquema administrativo de tipo horizontal, pero también en la organización misma de las instituciones de población, por la forma en que diseñan sus instrumentos y por la capacidad que tienen para atraer la atención de los demás actores.

De este modo, el nudo gordiano que la política de población debe desatar está asociado con la coordinación. La política de población se encuentra atada a una serie de restricciones que emanan de su propio entorno institucional y que son determinantes para la evolución de la misma. El estudio que hemos realizado prestó especial atención a este aspecto de la organización de la política de población porque consideramos que aquí se plantean algunos de los dilemas cruciales de la institucionalización de la política de población.

Las interacciones entre los agentes constituyen la materialidad de toda organización. En este estudio hemos considerado actores relevantes a todos los agentes vinculados a alguna etapa del proceso de formulación, diseño y operación de la política y programas de población. Los actores, tal como los hemos definido, ocupan una posición relevante en relación con las instituciones de población porque en su accionar movilizan distintas clases de recursos (normativos, informativos y de bienes materiales), a través de redes y circuitos (más o menos formalizados), los cuales pueden restringir o potenciar su capacidad organizativa. Un actor puede ser tanto un individuo como un conjunto de ellos que actúan colectivamente.

Las relaciones que establecen los actores definen *circuitos* que pueden definirse como los canales (formales o informales) por donde circulan decisiones, mensajes, información o cualquier insumo relevante para la política de población o las instituciones vinculadas a ella. Los circuitos, dependiendo del grado de institucionalización, pueden estar regidos por normas y reglas que regulan la cooperación, los intercambios y las interacciones entre los actores. El conjunto de circuitos estructurados en torno a la política de población es lo que nosotros hemos llamado las bases organizativas de la política de población. No todos los circuitos tienen la misma importancia, ni son relevantes por las mismas razones, es decir, tienen diferentes grados de importancia para el funcionamiento de la política de población. Por lo tanto, es posible identificar una jerarquía de circuitos según su relevancia y pertinencia para las instituciones de población, jerarquía que nos permitirá analizar en concreto el funcionamiento y dinámica de las instituciones de población. Además, la jerarquía de circuitos es móvil, su dinámica refleja los cambios que ocurren en su entorno. Los cambios en la orientación de la agenda demográfica, las reformas administrativas que alteran los equilibrios alcanzados, la aparición de nuevos actores, son todos factores que alteran las configuraciones de circuitos y el peso relativo de cada uno de ellos. Por último, es importante destacar la existencia de circuitos particularmente relevantes porque de su fortaleza y gravitación depende la estructuración de los demás, la relación con las autoridades políticas o los responsables de secretarías gubernamentales son los más representativos.

Para concluir este apartado es necesario hacer una reflexión sobre la materia prima que esta investigación ha utilizado. Como se describirá con más detalle adelante, la investigación dirigió parte de su atención a un aspecto poco analizado del funcionamiento de las políticas públicas y que

muchas veces es fundamental para entender ciertos procesos: las representaciones y percepciones que los actores tienen de su entorno social e institucional inmediato. Las representaciones son producto de la relación cognitiva compleja que los actores tienen con su entorno; éstas expresan la capacidad transformadora que los agentes pueden desplegar, a la vez que nos permiten explorar los condicionantes potenciales de esta capacidad. La realidad social e institucional que rodea a los actores no es ajena a la acción de los mismos: es una realidad socialmente construida y este proceso de construcción depende de las categorías y concepciones que los actores han desarrollado; es por eso que no sólo interesa “la realidad” demográfica e institucional como tal, sino también las interpretaciones que los diferentes actores hacen de la misma.

El contexto organizativo de la política de población tendrá bases institucionales más firmes en la medida que los agentes compartan una visión global de la agenda sociodemográfica y los medios apropiados para abordarla. Sin embargo, la coherencia no es sinónimo de homogeneidad. Es muy importante para nuestro estudio detectar los puntos en los que las visiones de los diversos agentes entran en conflicto, es decir, cuando existen percepciones en competencia acerca de un mismo asunto. Este elemento es básico para comprender las dinámicas y el proceso de cambio de la política de población, porque ella misma descansa en la cooperación de diversos actores, cuyas percepciones enriquecen y transforman las orientaciones de la política de población.

El diseño de la investigación

La investigación se apoyó fundamentalmente en la información primaria recogida mediante entrevistas en diez entidades federativas del país. Se llevaron a cabo entrevistas a funcionarios que ocupan altas posiciones jerárquicas en la administración pública estatal y a grupos focales con agentes gubernamentales que ocupan posiciones jerárquicas intermedias, en distintas dependencias e instituciones, relacionadas con la operación de programas de población. La selección de las entidades federativas buscó garantizar que el grupo fuera representativo de la heterogeneidad de situaciones presentes en el campo de la política de población.

Con ese fin se utilizaron dos criterios de selección. El primer criterio consideró el grado de consolidación institucional de las secretarías técnicas de los COESPO. La selección, en este caso, se apoyó en una serie de estudios previos que habían explorado el problema de la institucionalización de la política de población en las entidades federativas y que arrojaron como resultado preliminar un ordenamiento de las entidades según cuatro etapas de desarrollo institucional. El ejercicio de clasificación se realizó sobre la base de una serie de atributos relacionados con su desempeño organizativo e institucional.¹⁴

El segundo criterio de selección consideró la pertenencia o no al grupo de estados definidos como prioritarios. El Consejo Nacional de Población ha buscado que sus programas y acciones se adecuen a las persistentes diferencias regionales que caracterizan a la sociedad mexicana. Los cambios posi-

¹⁴ Las dimensiones incorporadas en el estudio fueron: nivel en la estructura estatal (posición de la secretaría técnica del COESPO en el organigrama estatal), estructura interna (grado de complejidad de su organización interna), apoyo político (interés e involucramiento de las autoridades estatales en la planeación demográfica local), presupuesto, personal, nivel de funcionamiento y evaluación de programas. El estudio se realizó en colaboración con la organización privada *Management Sciences for Health* (MSH). La información utilizada en este estudio se obtuvo mediante una encuesta aplicada a los COESPO.

tivos en las tendencias demográficas muestran la convivencia de estados muy avanzados en la transición demográfica con otros donde el cambio ha sido más lento. En estos estados, el rezago demográfico (altas tasas de fecundidad, mortalidad infantil y mortalidad en general) está firmemente asociado con otros rasgos sociales, como son los elevados índices de marginación, dispersión de la población rural y elevada proporción de la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Esta situación también ha coincidido con dificultades para impulsar un desarrollo sostenido de las instituciones de población. Por lo tanto, se decidió incluir en la muestra estados pertenecientes a los grupos de prioritarios y no prioritarios.

Por último, la experiencia que brinda el contacto frecuente y el conocimiento empírico del funcionamiento de las secretarías técnicas de los COESPO por parte de los funcionarios del Consejo Nacional de Población también fue un insumo importante utilizado para seleccionar a las entidades que participarían en el estudio. Los estados seleccionados según estos criterios se presentan en el cuadro 1.

Cuadro 1.
Criterios de selección de las entidades federativas

Grado de Institucionalización de las secretarías técnicas de los COESPO	Prioritarios	No Prioritarios
Etapa 1. Inicio	Chiapas, Guerrero	
Etapa 2. Crecimiento	Hidalgo	Jalisco, San Luis Potosí
Etapa 3. Consolidación	Oaxaca	Tabasco
Etapa 4. Madurez	Puebla	Baja California, México

Fuente: Consejo Nacional de Población y Management Sciences for Health (MSH).

Una vez realizada la selección de las entidades se pasó a la segunda etapa, que consistió en identificar a los informantes claves. Por la naturaleza misma de las preguntas y propósitos que motivaron la investigación, la respuesta obvia eran los agentes y actores que participaban en el diseño, formulación y ejecución de la política de población. La selección de los entrevistados tuvo en cuenta las posiciones concretas que ellos ocupaban en relación con las instituciones y programas de población. Se utilizaron los siguientes criterios para seleccionar tres grupos de informantes. El primero está constituido por los agentes estrechamente ligados con las unidades técnicas del Consejo Estatal de Población, es decir, los responsables inmediatos de su funcionamiento y operación. En todos los casos se entrevistó al Secretario Técnico de los COESPO. El segundo grupo está constituido por las instituciones que tradicionalmente han estado vinculadas con la política de población y que comúnmente forman parte del pleno de los COESPO, como las instituciones del sector salud (Secretaría de Salud, IMSS, ISSSTE, IMSS-Solidaridad y otras), educación (Secretaría e instituciones especializadas) y promoción de la familia (DIF). El tercer grupo de instituciones está constituido por aquellas que, aunque conducen programas relevantes para propósitos de la política de población e incluso forman parte del pleno de los COESPO, todavía no han establecido vínculos de coordinación estables y permanentes; éste sería el caso de las secretarías de Desarrollo Urbano, Política Social, Desarrollo Económico, Ecología o el Instituto Nacional Indigenista.

Junto a este criterio se consideró una segunda dimensión relevante. La selección de los entrevistados debería asegurar la inclusión de funcionarios con distintos grados de responsabilidad en el diseño e implementación de las políticas. Poner en marcha una política supone actos que parten del diseño de la misma hasta su implementación. Los actores participantes, a su vez, desempeñan

actividades propias de cada etapa de desarrollo de la política de población. La especialización de funciones, por otra parte, tiende a fortalecer los lazos entre los actores y sus respectivas posiciones, inhibiendo la movilidad de los mismos hacia otras posiciones. Por tal razón se consideró relevante explorar las percepciones de dos grupos diferenciados de funcionarios: por un lado, los encargados de tomar las decisiones y los responsables de la marcha de las instituciones (secretarios, responsables de sector o altos directivos) y, por el otro, los funcionarios intermedios ligados con la ejecución y operación de programas concretos en cada institución (directores, jefes de departamento, coordinadores de programas, entre otros). Se esperaba que cada uno de ellos brindara una percepción particular de la problemática sociodemográfica local, del funcionamiento de la política de población y del papel que desempeñan las relaciones interinstitucionales en la implementación de los programas de población.

Cuadro 2.
Criterio de selección de los entrevistados

		Ámbito institucional		
		COESPO	Instituciones con tradición en la instrumentación de la política de población	Instituciones sin tradición en la instrumentación de la política de población
Posición en la jerarquía administrativa	Funcionarios de alto nivel	Secretarios Técnicos de los COESPO	Secretarios y directores generales Secretaría de Salud, Educación, IMSS, ISSSTE y Registro Civil.	Secretarios y directores en áreas como desarrollo urbano y regional, medio ambiente, finanzas, desarrollo económico y planeación.
	Funcionarios de nivel intermedio	Directores o responsables de programas definidos por los programas estatales de población.	Directores o responsables de programas relacionados con la planeación demográfica (v.g. salud reproductiva, planificación familiar, educación e información en población, etc.).	Funcionarios a cargo de programas y acciones concretas.

Por las características de la investigación y el tipo de preguntas que ésta inspiró, se optó por una estrategia basada en técnicas cualitativas. La información se capturó mediante dos modalidades de entrevista. A los funcionarios de alto nivel se les aplicó un cuestionario personal que consideraba aspectos generales de la política de población, la relevancia de la misma para el sector bajo su responsabilidad y su percepción de las interrelaciones entre población y el desarrollo socioeconómico de la entidad. A los funcionarios medios se les invitó a participar en grupos focales para explorar con detenimiento el funcionamiento de la política de población y su relevancia para la operación de los distintos programas sectoriales.

Los cuestionarios contenían tres módulos temáticos comunes: percepciones sobre la situación demográfica del estado, conocimiento del programa estatal y nacional de población, y conocimiento sobre las diferentes dinámicas de interacción institucional que confluían en la política de población. En el caso de los funcionarios de las secretarías técnicas de los COESPO, las entrevistas

consideraron temáticas específicas como la estructura organizativa y el marco político institucional de la política de población. En las entrevistas con los altos funcionarios se incluyeron temáticas referidas al funcionamiento del sector en relación con la situación demográfica y el tipo de relaciones interinstitucionales predominantes en su medio. En el caso de los grupos focales se intentó explorar el nivel de conocimientos y comprensión que los agentes tienen del contexto demográfico y las políticas de población, identificar las redes institucionales relevantes para la política de población en que participan y conocer las expectativas que tienen, como funcionarios con responsabilidades en el sector público, de la política pública. En total, se realizaron diez entrevistas a funcionarios de las unidades técnicas de los COESPO, diez grupos focales (en los cuales participaron entre seis y ocho funcionarios en promedio) y 38 entrevistas a funcionarios de alto rango.