

## Funcionamiento de los consejos estatales de población

La calidad y amplitud de las percepciones que los agentes construyen en relación con los procesos demográficos contribuyen al desarrollo institucional de los Consejos Estatales de Población. A su vez, la influencia de las acciones de sensibilización en el medio institucional local es mayor conforme más sólidas son las instituciones de población. La interacción entre las secretarías técnicas de los Consejos y los diversos organismos públicos locales constituye una de las principales herramientas que permite poner en contacto la perspectiva demográfica con los contenidos y orientaciones de las políticas locales de desarrollo y, en esta medida, abre la oportunidad para la emergencia de una percepción integral de los vínculos entre población y desarrollo. Esto significa también una oportunidad privilegiada para sostener la planeación demográfica sobre fundamentos institucionales mucho más sólidos. Sin embargo, la relación entre la calidad y alcance de las percepciones y el desarrollo institucional no es lineal. Se requiere de actores e instituciones con capacidad para advertir la presencia de estas oportunidades y tomar ventajas de las mismas.

La lógica de las relaciones institucionales traslada, de este modo, que la iniciativa al campo de las instituciones de población. Es entonces cuando las secretarías técnicas de los Consejos deben movilizar todas sus capacidades y recursos para insertar con mayor eficacia la perspectiva de la planeación demográfica en el seno de las relaciones interinstitucionales que comienzan a articularse. Si las unidades técnicas de los Consejos no son capaces de satisfacer las demandas latentes en torno a la perspectiva demográfica local que, como hemos visto, están presentes de manera clara en las percepciones de los agentes, probablemente se cancelarán las posibilidades de un futuro desarrollo institucional. Por el contrario, si esas unidades transforman las débilmente estructuradas percepciones que los agentes tienen de lo demográfico en orientaciones claras para la acción y la formulación de políticas, se estarán sentando las bases para un desarrollo institucional sólido y permanente. Los COESPO que hoy presentan los niveles de consolidación más avanzados han recorrido este camino.

En este capítulo analizaremos con mayor detenimiento este proceso. Sólo por motivos de exposición consideraremos por separado el funcionamiento interno de las secretarías técnicas de los Consejos y la dinámica de las relaciones interinstitucionales que le sirven de soporte y medio para sus propósitos.<sup>24</sup> Esta perspectiva nos permitirá entender el proceso de la institucionalización de la política y los programas de población desde una perspectiva concreta, como un fenómeno contingente a las coyunturas y contextos específicos, administrativos, institucionales y políticos, en que se desenvuelve.

---

<sup>24</sup> Como lo planteamos en el primer capítulo, la diferencia entre la Secretaría Técnica y el conjunto de relaciones interinstitucionales que sirven de soporte a la política de población sólo tiene fines analíticos.

Los Consejos Estatales de Población basan su funcionamiento en dos cuerpos normativos que definen la inserción de los mismos en las administraciones locales y en la dinámica de las relaciones intergubernamentales. Por lo general, los Consejos fueron creados por medio de decretos expedidos por los poderes ejecutivos estatales. En ellos se definen las formas de organización, la inserción y posición en la administración pública estatal, los propósitos y objetivos de la planeación demográfica, las atribuciones y las instituciones participantes de los Plenos del Consejo. La excepción es Baja California; allí se ha dado un paso decisivo en el sentido de crear un marco normativo sólido con la sanción de una Ley de Población promulgada por el congreso estatal.<sup>25</sup> La segunda vertiente normativa que da sustento al funcionamiento de los Consejos son los Acuerdos de Coordinación entre la federación y los estados. Tanto la Ley General de Población como el Reglamento de la misma, prevén que los estados participen en la planeación demográfica como instancias auxiliares; por lo tanto, el aporte que ellos realizan debe estar regulado por algún convenio establecido entre la Federación y el respectivo gobierno estatal. Este es el papel que cumplen los Acuerdos de Coordinación; definen los términos en que los estados se involucran en la planeación demográfica nacional.

Los Consejos Estatales de Población presentan formas muy similares de organización e inserción en la estructura administrativa de los estados. La mayoría de las secretarías técnicas de los Consejos son instancias desconcentradas de las respectivas Secretarías de Gobierno. Las autoridades formales son, por lo tanto, el propio gobernador, el Secretario de Gobierno y el respectivo Secretario Técnico. Este último es usualmente designado por el Secretario de Gobierno en acuerdo con el Gobernador. Las variaciones más importantes dentro de este esquema se encuentran en la posición que ocupa la Secretaría Técnica del COESPO en la jerarquía administrativa. En pocos casos los Secretarios Técnicos del Consejo ocupan posiciones altas, como las de director, director general o subsecretario. Esto trae emparejadas importantes consecuencias porque a la posición que ocupa el Secretario Técnico en la administración están asociados efectos importantes en relación con la jerarquía de las instituciones, los ingresos y el acceso a recursos, lo cual incide, indudablemente, en el desempeño del Consejo como tal.

Existen algunas excepciones a esta regla. El Consejo Estatal de Población de Tabasco opera como una instancia del Comité Estatal de Planeación del Desarrollo (COPLADE); en este caso las autoridades del COESPO coinciden con las del Comité. La integración orgánica y administrativa del Consejo al Comité Estatal de Población obedece fundamentalmente al papel que este último ocupa en el proceso de planeación en Tabasco. Sobre este punto volveremos cuando analicemos las relaciones inter-institucionales. Otra situación excepcional es el de Puebla, donde la secretaría técnica del Consejo constituye un organismo desconcentrado que depende directamente del Gobernador.

En términos formales la organización de los Consejos Estatales de Población es muy simple. La Secretaría Técnica tiene, como tareas principales, convocar a los miembros del Pleno del Consejo, transformar en acciones los acuerdos alcanzados por los miembros del Pleno, llevar adelante los programas de población, responsabilidad del Consejo, y coordinar el diseño y formulación de los programas de población.

---

<sup>25</sup> Actualmente son varios los estados que están impulsando proyectos legislativos en ese sentido. El principal argumento para proponer leyes estatales de población radica en la necesidad de contar con un instrumento normativo que no sólo reconozca formalmente a las instancias de planeación sociodemográfica, sino que también obligue a los actores a participar y cooperar en el proceso de planeación demográfica.

El Pleno del Consejo, por otra parte, es la instancia donde participan las distintas instituciones que colaboran con el Programa Estatal de Población. Allí se discuten los lineamientos y orientaciones que luego toman cuerpo en los instrumentos de programación. Tomando en cuenta los principios que rigen y definen la política de población en México, el Pleno del Consejo se constituye en un aspecto neurálgico del proceso de planeación demográfica, porque es en esta instancia donde se materializa la articulación entre los lineamientos demográficos y los diferentes programas que conforman la política de desarrollo social y económico. Por las características e importancia que reviste este ámbito lo exploraremos con mayor profundidad en el apartado final.

La organización interna de los Consejos no plantea mayores inconvenientes. Las relaciones entre los diferentes agentes son transparentes y las responsabilidades y atribuciones están claramente asignadas. Por el contrario, este modelo de organización parece apropiado en relación con las responsabilidades operativas de los Consejos y es lo suficientemente flexible para adecuarlo a las demandas surgidas del desarrollo de las instituciones de población. Los mayores inconvenientes, por lo tanto, no surgen de las formas de organización; éstos emergen cuando los Consejos se proponen construir el sistema de relaciones institucionales que da sustento a la planeación demográfica y cuando deben responder a los condicionantes del contexto institucional en el que se desenvuelven. Es decir, el problema organizativo fundamental, que cualquier Consejo debe resolver, se plantea en las fronteras de la organización, en las relaciones interinstitucionales, no en el seno de la misma.

Efectivamente, una vez detectadas las oportunidades para el desarrollo de los Consejos, depende del liderazgo del Secretario Técnico y la capacidad técnica acumulada la posibilidad de que éstas se conviertan en factores detonadores del desarrollo institucional. Si las secretarías técnicas de los Consejos no están en condiciones de movilizar estos recursos mínimos (liderazgo y capacidad técnica) será muy difícil proyectar el perfil de la planeación demográfica más allá de los reducidos espacios a los cuales, de hecho, se encuentra limitada. En otras palabras, aunque no existen inconvenientes insalvables para desarrollar una buena capacidad técnica y alcanzar un aceptable nivel de funcionamiento intraorganizativo, es necesario que estos factores puedan hacer un aporte efectivo a la consolidación de las relaciones interinstitucionales.

Todos los Consejos Estatales de Población han transitado por etapas donde el trabajo que desempeñan es poco reconocido. Todos han tenido que lidiar con contextos institucionales, administrativos y normativos caracterizados por la incertidumbre, la ausencia de apoyo oficial y la carencia de recursos. Sin embargo, la diferencia, entre aquellos que superaron esta etapa y quienes aún permanecen en ella, reside, en parte, en el hecho que los primeros supieron movilizar sus escasos recursos en el momento adecuado. Considerar el problema desde este punto de vista significa fundamentalmente reconocer que la suerte de los Consejos Estatales de Población no depende *in extenso* de factores externos, ajenos al control de los agentes del campo de la planeación demográfica. Aunque el entorno no siempre es estimulante y propositivo, parte importante del desarrollo institucional de los Consejos Estatales de Población depende de las decisiones y acciones que se toman al interior de mismo. Esto convierte a la propia Secretaría Técnica del Consejo en una instancia crucial del proceso de desarrollo institucional de la planeación demográfica en las entidades federativas.

Tal como lo expresa un funcionario de la secretaría técnica del COESPO de Puebla, el reconocimiento del trabajo que esta instancia realiza, o está en condiciones de realizar, es un elemento determinante de su funcionamiento. Alcanzar este nivel de visibilidad depende, sin embargo, de estrategias claramente formuladas en este sentido.

Nosotros estamos en un proceso de que se *reconozca* lo que hacemos, de que se nos reconozca y de ganarnos el reconocimiento como autoridades en la materia. Yo creo que hemos ganado respeto, reconocimiento de funcionarios, de la sociedad en general, pero todavía no lo que quisiéramos. (Puebla)

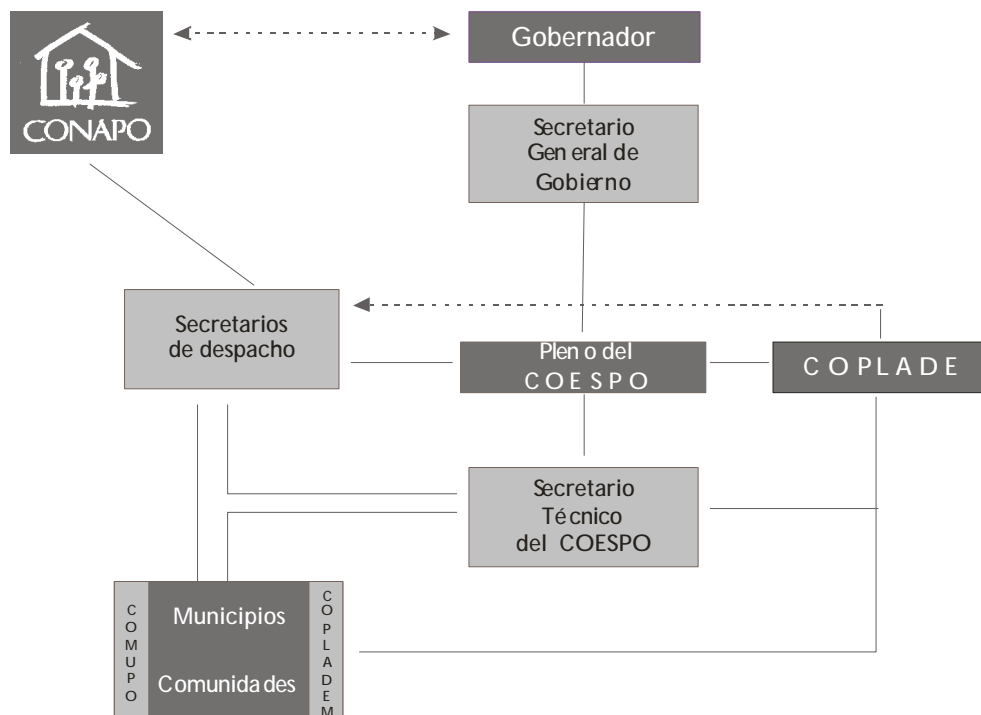
En este apartado analizaremos los principales aspectos relacionados con el funcionamiento de los Consejos Estatales de Población, Secretaría Técnica y el Pleno del COESPO.

## La Secretaría Técnica

La Secretaría Técnica es la instancia donde descansa gran parte de la política de población. En muchos casos, es el único ámbito donde se formulan y difunden orientaciones demográficas básicas, incluso al margen de la cooperación de las demás instituciones. La Secretaría Técnica cumple un papel determinante en la institucionalización de la política de población, ya que de ella dependen las acciones que, en definitiva, van a permitir o no el surgimiento de una genuina planeación demográfica.

En los apartados siguientes veremos que los atributos profesionales y políticos del Secretario Técnico resultan decisivos para impulsar, en un primer momento, la política de población. Junto a esto existen otros aspectos igualmente vitales, los cuales podemos resumir en tres categorías: recursos humanos y materiales, capacidad técnica y liderazgo institucional (véase diagrama 1).

Diagrama 1  
El pleno de los consejos y sus secretarías técnicas en la jerarquía político administrativa



## Recursos humanos y materiales

Las secretarías técnicas de los Consejos Estatales de Población no gozan, por lo general, de una posición institucional sólida dentro de la administración y esto se refleja claramente en la disponibilidad de los recursos materiales y humanos. En muchos casos, estas instancias no disponen de líneas de financiamiento estables y adecuadas a sus funciones, lo cual repercute sensiblemente en la cantidad y calidad del equipo humano disponible. Los bajos ingresos y la inestabilidad laboral estimulan una alta rotación del personal, lo cual, en última instancia, termina por socavar las posibilidades de establecer un equipo estable y calificado de trabajo. La escasez de financiamiento también impacta en la dotación de equipos e instalaciones adecuadas para una instancia que tiene importantes responsabilidades técnicas. Aunque el apoyo de la Secretaría General del CONAPO ha subsanado en muchos casos las carencias en capital humano y equipos, la institucionalización de la política de población exige que estos recursos provengan del medio institucional estatal.

Las secretarías técnicas presentan un alto grado de variación en relación con la dotación de recursos humanos y materiales. El estudio mostró una clara relación entre la disponibilidad de recursos humanos y materiales y el grado de institucionalización de la política de población. Conforme crece la relevancia y jerarquía de la planeación demográfica dentro de la administración pública estatal, mayor es el compromiso de las instituciones con esta actividad y más fluido y constante es el apoyo financiero. Sin embargo, es importante destacar que este tipo de recursos también desempeña un papel muy importante en las etapas de despegue de la política de población, ya que contribuyen a fortalecer el trabajo de la Secretaría Técnica y, con ello, a jerarquizar la política de población en la administración.

En las primeras etapas de desarrollo institucional, las secretarías técnicas de los Consejos han accedido en forma limitada a recursos humanos y materiales, a la vez que han sido insuficientes en términos de calidad. La disponibilidad de recursos parece ser una función de la trayectoria institucional de estas instancias y el grado de apoyo que logran movilizar al interior de la administración pública. Ello depende de dos condiciones. Por un lado, de que las autoridades políticas (Secretario de Gobierno, Gobernador) adviertan en la planeación demográfica un instrumento necesario y útil para el desenvolvimiento de las acciones públicas y, por otro, que el Secretario Técnico pueda ubicar satisfactoriamente a su institución en la jerarquía de prioridades gubernamentales. La conjunción de ambas condiciones siempre son el resultado de las estrategias de sensibilización, orientadas a fortalecer la legitimidad y pertinencia de la planeación sociodemográfica.

Resulta casi inevitable que durante las primeras etapas las secretarías técnicas de los Consejos enfrenten condiciones muy precarias. El gran reto de las instituciones de población locales ha sido sortear los obstáculos que ofrece la escasa dotación de recursos y, a pesar de ello, disparar un incipiente proceso de fortalecimiento institucional. Para los Secretarios Técnicos el problema se plantea en términos de maximizar tanto el uso de los medios disponibles, como las oportunidades de desarrollo institucional. En otras palabras, invierten la escasa capacidad de operación en aquellas relaciones institucionales donde es más factible obtener una mayor aceptación. Una vez consolidados los primeros circuitos institucionales, se crean las condiciones para un desarrollo institucional más sostenido, ya que las instituciones de población están en condiciones de mostrar los frutos de la planeación demográfica y, con ello, encuentran argumentos más firmes para sostener las demandas por mayores recursos.

Esta trayectoria sólo describe las experiencias exitosas. Un número importante de casos no han podido superar las primeras etapas de desarrollo institucional. Entre todos los factores que inciden en esta situación, la falta de capacidad para detectar oportunidades de trabajo interinstitucional donde volcar el esfuerzo de los Consejos es una de las más relevantes.

## Capacidad técnica

La capacidad técnica desempeña un papel crítico en el funcionamiento de las secretarías técnicas de los COESPO. Aunque es un factor estrechamente relacionado con la calidad y cantidad de recursos humanos y materiales, éste denota un atributo más específico porque nos habla de la disponibilidad de un recurso básico para la planeación demográfica: la producción de información especializada para orientar las acciones de las demás dependencias desde una perspectiva sociodemográfica. Es decir, contar con recursos no es suficiente, es necesario movilizarlos apropiadamente en la dirección que marcan los principales programas de población y el tipo de inserción en el medio institucional local que las secretarías técnicas de los Consejos buscan alcanzar. La producción y circulación de estos insumos debe darse en un justo equilibrio entre las demandas institucionales, para allegarse información relevante y alimentar sus procedimientos de planeación, y la necesidad de promover las orientaciones demográficas en los programas y políticas locales.

Como lo pudimos apreciar cuando tratamos el tema de las percepciones, la mayoría de los agentes otorgan a los fenómenos demográficos un alto grado de importancia en relación con los problemas socioeconómicos locales y el funcionamiento de los programas gubernamentales. El problema relevante en torno a esto es que, en muchos casos, las percepciones que los agentes utilizan en su práctica cotidiana a menudo carecen de niveles mínimos de coherencia y articulación para constituirse en una verdadera orientación sociodemográfica de las acciones públicas. Es precisamente en torno a este déficit que las secretarías técnicas de los Consejos pueden cumplir un papel decisivo, porque ellos son los responsables de que los actores locales cuenten con un nivel aceptable de comprensión de los fenómenos demográficos.

El papel de las unidades técnicas del COESPO es transformar las percepciones, débilmente integradas, en un diagnóstico coherente y relevante para los propósitos de las instituciones locales. Y, para hacerlo, necesariamente debe establecer un diálogo con las demás instituciones que integran el pleno del Consejo en los términos utilizados en el proceso de formulación de políticas, es decir, debe expresarse por medio de insumos técnicos y políticos. El argumento principal que la secretaria técnica del Consejo debe incorporar en las negociaciones es la capacidad para generar información especializada y pertinente para los demás actores. En otras palabras, no hay posibilidades de orientar las acciones gubernamentales sin el apoyo de un sistema de información adecuado a las necesidades locales.

Alcanzar una dinámica satisfactoria en estos términos requiere de un cierto diagnóstico institucional que permita detectar los ámbitos concretos por donde canalizar este tipo de oferta. Esto significa identificar las demandas institucionales que el trabajo de la secretaria técnica del COESPO pudiera satisfacer y detectar las prioridades en términos técnicos que las demás instituciones manifiestan y que son susceptibles de atender desde una perspectiva sociodemográfica. El paso posterior es producir la información especializada de acuerdo con las condiciones locales.

La investigación mostró claramente que existe una demanda manifiesta e insatisfecha por parte los agentes institucionales para que la secretaría del COESPO los asista técnicamente en los temas de población. Estas demandas surgen tanto de la propia incertidumbre que los agentes tienen ante los fenómenos demográficos, como de las tradicionales carencias que las administraciones públicas padecen al respecto. Concretamente, muchos funcionarios insisten en que la Secretaría Técnica se especialice en la generación de información y producción de estudios sobre población, que pudieran incorporarse como insumos al proceso de toma de decisiones en sus respectivas áreas.

En los casos en que la Secretaría Técnica respondió adecuadamente a esta demanda, se crearon las condiciones para asentar las relaciones institucionales sobre bases más sólidas, contribuyendo con ello a una notable expansión institucional de esta instancia. La imagen de las secretarías técnicas de los Consejos se consolidó como el referente obligado en asuntos de población en el estado y el intercambio fluido de información entre las instituciones permitió estructurar las relaciones en torno a compromisos y expectativas compartidas.<sup>26</sup>

Entre los factores que contribuyen positivamente al desarrollo de las capacidades las secretarías técnicas, encontramos que la habilidad para detectar oportunidades de colaboración con las distintas instituciones resulta clave. Las entrevistas dejaron ver cuán agudas son las carencias de los gobiernos estatales en cuanto a sistemas de información confiables y accesibles. La dependencia con respecto a las instituciones federales ha marginado a muchas instancias locales de la responsabilidad de producir la información necesaria para el funcionamiento de sus programas, lo cual, aunado al escaso interés por desarrollar instancias locales dedicadas a estas funciones, ha hecho de la información un recurso fuertemente demandado. La descentralización ha tenido la virtud de colocar este tipo de problemas en lo más alto de la agenda gubernamental. Dada esta circunstancia, es claro que se abre una amplia variedad de oportunidades ante las cuales es necesario contar con una estrategia muy clara para tomar ventajas de ellas. Para las secretarías técnicas, el reto consiste en vincular los déficits presentes en las demás instituciones con los objetivos de la planeación demográfica y, con ello, garantizar una efectiva inserción del trabajo técnico de estas instancias en los programas de las demás instituciones. La investigación detectó que el desarrollo de muchas secretarías técnicas y el desarrollo de sus relaciones institucionales se ha apoyado en diferentes momentos en esta clase de debilidades del medio administrativo local.

Otro factor importante es la especialización del trabajo técnico y la capacidad para ofrecer insumos estrechamente vinculados con las demandas de los distintos actores. Incluso, en las secretarías técnicas de los Consejos donde se han alcanzado niveles de desarrollo más sofisticados ha sido necesario reformar la organización de los servicios técnicos con el fin de adecuarse a demandas cada vez más complejas. Si bien ciertos insumos generales, como las proyecciones de población, pueden satisfacer las expectativas de una amplia gama de instituciones, se observa que, conforme los vínculos se estrechan, las demandas tienden a especializarse y ya no resulta suficiente la información presentada en términos generales. A partir de este momento es necesario diseñar respuestas adecuadas a cada una de las instituciones. También resulta decisivo garantizar cierta regularidad

---

<sup>26</sup> Este proceso, sin embargo, no es lineal ni conduce a resultados únicos y preestablecidos. Como también pudo advertirse en el curso de la investigación, pueden plantarse algunas desviaciones con importantes consecuencias para el desarrollo institucional posterior de la Secretaría Técnica. Cuando esta institución no define con exactitud sus actividades, corre el riesgo de que las funciones y objetivos de la política de población se desvirtúen. Es decir, que las secretarías técnicas de los COESPO terminen desempeñando funciones que otras instituciones les asignan y no las que se derivan de su papel como instancia de planeación sociodemográfica. En la parte final de este capítulo y en las conclusiones volveremos a tratar este problema.

en el tiempo, es decir, introducir mayores niveles de certidumbre en los intercambios entre las dependencias.

Otros factores que inciden en el fortalecimiento de las áreas técnicas están más relacionados con el acceso a ciertos recursos y a su administración. El número de profesionales, el nivel de calificación de los mismos y las condiciones de trabajo resultan aspectos muy relevantes que determinan el funcionamiento de las áreas técnicas y que no todas las secretarías técnicas de los COESPO están en condiciones de garantizar. Por ejemplo, un aspecto que usualmente socava el trabajo de las áreas técnicas es el bajo nivel profesional de los integrantes de la secretaría técnica y la alta rotación de los profesionales con mayores calificaciones, producto, principalmente, de las escasas oportunidades laborales.

La Secretaría General del Consejo Nacional de Población ha jugado un papel importante en la expansión de las capacidades técnicas de los COESPO. Durante las primeras etapas resultan decisivos los insumos de diverso tipo (bases de datos, sistemas de información, indicadores, equipos y capacitación técnica) que el CONAPO transfiere a los Consejos como parte de los Acuerdos de Coordinación. Ellos sirven para estructurar las relaciones institucionales que las secretarías técnicas de los COESPO consideran relevantes promover y les permiten construir la imagen de una instancia fundamentalmente técnica.

## Liderazgo institucional

En los párrafos anteriores señalamos que el nivel y dotación de recursos humanos y materiales, así como la capacidad para movilizarlos en un sentido apropiado, constituyen condiciones necesarias para que los Consejos Estatales de Población puedan incorporarse a un proceso sostenido de desarrollo institucional. Queremos subrayar en este apartado que la capacidad para movilizar los recursos institucionales depende de lo que hemos identificado como liderazgo institucional. Esto nos coloca en la perspectiva de valorar el papel que desempeña el Secretario Técnico.

El Secretario Técnico es el funcionario designado por las autoridades estatales para asumir la responsabilidad de llevar a cabo las tareas asignadas a los Consejos Estatales de Población. Por liderazgo institucional entendemos la capacidad que tiene este funcionario para sortear las limitaciones que impone el medio, además de proponer estrategias de desarrollo institucional coherentes con los objetivos de la política de población y adecuadas a las condiciones prevalecientes en cada entidad federativa. En términos más concretos, nos referimos a la habilidad para negociar una inserción satisfactoria de la perspectiva sociodemográfica en la dinámica de las relaciones interinstitucionales y los programas sectoriales. Esta capacidad adquiere mayor relevancia cuando consideramos que aunque la mayoría de las secretarías técnicas de los COESPO inició su trabajo con una muy baja dotación de recursos, son muy significativas las diferencias entre los que no han logrado superar estas etapas y los que se encuentran en proceso de una definitiva consolidación. El liderazgo institucional tiene mucho que ver con la magnitud de estas diferencias.

Implementar los criterios de la política de población en las administraciones estatales exige una alta dosis de innovación, flexibilidad institucional y capacidad para detectar las oportunidades que ofrece el medio. Los diseños institucionales y organizativos prevaleciente en las administraciones estatales ofrecen importantes resistencias a los esquemas de políticas basados en la coordinación horizontal. Aunque este rasgo de los gobiernos estatales es una de las principales barreras a la

expansión de la política de población, las evidencias sugieren que existe un amplio margen de maniobra para las Secretarías Técnicas, que puede ser utilizado para mejorar la posición de la perspectiva demográfica al interior de las administraciones locales.

En primer lugar, el Secretario Técnico debe contar con un alto grado de intuición para detectar aquellos circuitos y ámbitos institucionales relevantes para la política de población donde es más factible insertar el trabajo de la secretaría técnica del COESPO. Es común que estas oportunidades se encuentren en las relaciones con las instituciones de salud o de educación, por estar ellas más claramente ligadas con algunos de los programas centrales de la política de población. Sin embargo, la evolución de varios COESPO demuestra que esto no es una tendencia general. En muchos casos este primer paso se ha dado en relación con la política social o la planeación urbana y regional.

El paso siguiente consiste en adecuar el trabajo y los recursos institucionales de las secretarías técnicas de los COESPO a las demandas que surgen de las relaciones institucionales. Las relaciones interinstitucionales se estructuran alrededor de la circulación de un servicio o bien que ambos actores acuerdan prestarse. Como ya lo vimos, para el COESPO este intercambio generalmente implica ofrecer información demográfica especializada y orientaciones de política; el otro actor involucrado presta, a cambio, su consentimiento para incorporar las recomendaciones a la planeación de sus acciones y políticas. El Secretario Técnico, de este modo, tendrá que adecuar el trabajo de las áreas técnicas del COESPO a las demandas surgidas de la nueva relación.

A lo largo de este proceso, el liderazgo institucional del Secretario Técnico se pone a prueba cuando los objetivos, las metas y las funciones del Consejo comienzan a debatirse. Este es uno de los aspectos más cruciales porque implica sostener, ante las demandas de los otros actores, un perfil institucional que no muchos están dispuestos a respaldar. En este proceso de negociación el Secretario Técnico no sólo ofrece un insumo relevante como la información, un bien que todos están dispuestos a recibir, sino que también debe defender y promover un estilo de trabajo y organización de la política de población, concretamente, debe proyectar la función del COESPO como la instancia legítimamente encargada de la planeación demográfica en la entidad y, por lo tanto, responsable de la incorporación de los criterios demográficos en todos los ámbitos de la acción pública.

Alrededor de este punto es donde surgen las mayores controversias. Si el funcionamiento del COESPO se limita a las funciones que los demás agentes le asignan, aumentan las probabilidades de que la política de población no alcance un funcionamiento pleno. En ese sentido, las secretarías técnicas de los COESPO no sólo deben ser *receptivos* en relación con las propuestas de los demás agentes, sino también *propositivos*, es decir, adecuar las relaciones institucionales a los objetivos de la política de población.

Esta dimensión del desarrollo institucional de los COESPO ha resultado ser, en muchos aspectos, decisiva para la evolución institucional. En los casos en que la Secretaría Técnica ha tomado la iniciativa de proponer contenidos, enfoques y formas de trabajo que respondan tanto a las expectativas de los demás agentes, como a los propósitos de la política de población, se observa un cambio sustantivo en la calidad de las relaciones institucionales y los niveles de coordinación. La realización de estudios especializados, a partir de los diagnósticos sociodemográficos, la inserción de las secretarías técnicas de los COESPO en las instancias de planeación y decisión de políticas, la creación de instancias de trabajo especializadas (como las comisiones de trabajo en el estado de México o los grupos interinstitucionales de Puebla), son algunos de los ejemplos que ilustran la importancia de las iniciativas que la Secretaría Técnica pueda poner en marcha.

El papel que ha jugado el liderazgo institucional de las secretarías técnicas en el desarrollo de los COESPO es ilustrativo de la importancia que adquieren los aspectos no formales en las relaciones interinstitucionales. La fragilidad de las instituciones de población ha convertido los recursos informales en un medio de excepcional importancia para el desarrollo de las instituciones. Esto es resultado de ciertas características organizativas, entre ellas la flexibilidad y la ausencia de tensiones burocráticas mayores, y del propio contexto institucional, en muchos casos altamente reactivo a las propuestas organizativas de la planeación sociodemográfica. Estas condiciones se refuerzan mutuamente para otorgar, a las estrategias basadas en las relaciones informales, una gran influencia en la evolución de las instancias de planeación sociodemográfica.

Es por eso que resultan tan decisivos algunos atributos personales del agente encargado de la Secretaría Técnica. La autoridad del Secretario Técnico está estrechamente asociada con los atributos profesionales, el compromiso demostrado con los temas a su cargo y la experiencia acumulada en la administración pública local. También han resultado de gran importancia otras fuentes de autoridad, como aquellas relacionadas con la trayectoria profesional y política de los funcionarios en la administración local. En ese sentido resultan extremadamente importantes las relaciones políticas y la facilidad de comunicación con las máximas autoridades. Evidentemente, un contexto institucional altamente burocratizado, cuyos procedimientos valoraran las reglas como principio rector de las acciones, tendería a disminuir el peso de los atributos informales. Sin embargo, incluso en estas condiciones no se cancela definitivamente la importancia de las redes informales. No importa el nivel de burocratización de los procedimientos administrativos, en todos los casos el desarrollo institucional de los COESPO requiere de una importante dosis de iniciativa y liderazgo que necesariamente trascienden los procedimientos formales que regulan las interacciones entre instituciones gubernamentales.

Sin embargo, el papel de lo informal como factor de institucionalización tiende a disminuir conforme se consolidan los mecanismos formales que sostienen el trabajo de los Consejos. En los estados donde se advierte un nivel de institucionalización mayor es evidente que lo informal ha cedido parte de su importancia a los procedimientos formales basados en expectativas que tienden a presentar algún grado de codificación. En este sentido hay que subrayar que la informalidad no es algo que se desea o que se considere oportuno. Más bien es una circunstancia que debe saber utilizarse en beneficios del desarrollo institucional de los Consejos. Esto se advierte claramente cuando los COESPO buscan promover el establecimiento de un marco normativo de la planeación sociodemográfica (generalmente una ley de población estatal). En muchos casos su objetivo primordial es disminuir el peso de lo informal y aumentar la reciprocidad en las relaciones al introducir mecanismos de obligatoriedad que contemplen sanciones. "Queremos una ley que obligue a las demás instituciones a participar", afirmaron muchos entrevistados.

## Los programas de población

El Programa Estatal de Población es por excelencia el instrumento de planeación de la política de población. Este documento contiene el diagnóstico demográfico de la entidad, una exposición de las principales metas y objetivos que se propone alcanzar durante el periodo de vigencia, los subprogramas de trabajo con los lineamientos y orientaciones en materia de planeación, así como la referencia explícita a las instituciones que participarán en cada uno de ellos. En él se reflejan las dos funciones básicas de la planeación demográfica: la coordinación institucional y la formulación de orientaciones normativas para la acción gubernamental.

El estudio permitió detectar que éste es uno de los aspectos más deficitarios de la planeación demográfica en los estados. No obstante la participación de las secretarías técnicas de los Consejos, en todos los diversos espacios institucionales que se abren en los estados y municipios, la gran variedad de interacciones que sostienen y las actividades que impulsan, en muchos casos no han podido traducir y formalizar estas experiencias en los instrumentos de programación. Los avances más notables se observan en los diagnósticos, donde es clara la referencia a conceptos claves del campo demográfico, la utilización de indicadores y la capacidad para tratar las situaciones y problemáticas particulares de cada entidad, lo cual es reflejo de los notables avances en las áreas técnicas de los Consejos. El aspecto más problemático surge cuando se formulan los subprogramas de acción y se intentan definir las metas y objetivos a alcanzar. Es en estos dos últimos ámbitos donde las carencias resultan más evidentes.

En gran medida esto es así por dos motivos relacionados entre sí. Por un lado, la dificultad evidente para traducir las múltiples acciones que las secretarías técnicas de los Consejos realizan o impulsan en coordinación con otras instituciones en un programa coherente y articulado de mediano plazo. Por otro lado, la debilidad de la coordinación interinstitucional impide brindar a las acciones un soporte institucional que permita proyectarlas más allá de lo inmediato. Es así, entonces, que las dificultades de programación son producto, fundamentalmente, de las incertidumbres asociadas con el contexto institucional que sirve de soporte a los Consejos. Si la planeación sociodemográfica se apoya en interacciones institucionales débiles y aisladas, si el horizonte temporal de las mismas es reducido y si éstas no están articuladas en una visión integral, compartida por las instituciones locales, difícilmente pueden expresarse en un instrumento de planeación coherente. En la medida que la planeación demográfica se apoya en lo inmediato, antes que en las previsiones de largo plazo, la programación será una actividad secundaria e irrelevante.

En algunos casos, en donde se ha logrado desarrollar cierta capacidad técnica mínima, así como ciertos vínculos interinstitucionales, los COESPO han logrado expresar ciertos avances en sus instrumentos de planeación. La exposición de metas y estrategias es clara y coherente con el diagnóstico sociodemográfico y, en la exposición de lineamientos y formulación de subprogramas comienza a reflejarse el trabajo coordinado con otras instituciones. En muchos casos ha sido el trabajo con las instituciones de salud, educación, y en menor medida, con las del sector social, las que primero se expresan en los programas. No obstante la presencia de un cierto desarrollo de la capacidad técnica y operativa de las secretarías de los COESPO, a menudo persiste cierto desinterés de las instituciones por impulsar acciones coordinadas de la política de población.

Sólo en algunos estados los programas de población reflejan un proceso genuino de coordinación e interacción institucional. En ellos, la programación es el resultado del trabajo coordinado de las instituciones más relevantes en las entidades, los diagnósticos reflejan un conocimiento acabado del entorno demográfico y expresan claramente las prioridades en términos de acción política. Formalmente, los programas de población presentan un alto grado de coherencia entre todos los componentes en tanto que sus lineamientos y orientaciones no sólo consideran los elementos contenidos en el *Programa Nacional de Población*, sino que también incorporan temas y enfoques que rescatan las particularidades demográficas, sociales y económicas de cada entidad. En términos institucionales, esto es producto del desarrollo de fuertes vínculos de trabajo con las instituciones que participan en el Consejo, las cuales ven en ese instrumento una herramienta eficaz para orientar sus acciones en relación con lo sociodemográfico. En estos casos, los funcionarios de distintos niveles jerárquicos conocen los contenidos y orientaciones de los programas porque están integrados al funcionamiento de cada organismo en particular. Es importante

subrayar que aquí advertimos un salto cualitativo de las relaciones interinstitucionales que rodean al COESPO, que de estar sustentadas en relaciones informales y sometidas a fuertes intermitencias, han transitado a un modelo más estable, regulado por reglas más formales que estructuran la participación.

No es sorprendente que en relación con los Programas de Población existan tantas diferencias en el desempeño de los COESPO. A diferencia de otros aspectos del desarrollo institucional de la planeación sociodemográfica, un programa estatal de población que cumpla con los requerimientos técnicos y políticos, en tanto instrumento de planeación, es fruto de un avanzado grado de institucionalización de la política de población. En ese sentido, existe una relación clara y directa: el nivel de coordinación y cooperación que sustenta a la planeación demográfica determina la calidad y solidez de los instrumentos de planeación demográfica, en este caso, los programas estatales de población. Aunque los Consejos cuenten con un buen soporte técnico, que obviamente contribuye a elevar la calidad de los programas, éste nunca podrá sustituir el aporte sustantivo en términos políticos que se obtiene de la coordinación institucional.

Por ello, tampoco es sorprendente que muchos Consejos Estatales de Población, a pesar de haber desarrollado una apropiada base técnica y profesional e, incluso, contar con excelentes programas operativos del COESPO, no hayan podido reflejar ese grado de madurez en sus instrumentos de programación. Los déficits en la coordinación institucional de la política de población se reflejan con mucha claridad en las carencias programáticas.

## El Pleno del COESPO

Uno de los problemas organizativos sustantivos que la planeación demográfica ha tenido que resolver, es encontrar una forma de organización apropiada a los fines que persigue. Esto nos remite a la relación entre lo demográfico, en tanto campo de intervención gubernamental, y la organización de las políticas públicas. La acción pública debe adecuar sus medios y enfoques a las características del objeto de sus acciones. Ello depende de los propósitos de las políticas y de la definición del objeto que la acción pública conlleva, es decir, de la construcción política que se hace del campo en el cual intervienen las políticas públicas. De este modo, diferentes propósitos y definiciones de lo demográfico determinarán distintos tipos de política y principios de organización de la misma.

Un elemento distintivo de la política de población en México es que el campo de lo demográfico está definido de una manera amplia e integral. La política reconoce que los cambios y la estructura demográfica es producto de la compleja interacción de una amplia variedad de factores, sociales, económicos y culturales, a la vez que, los propios fenómenos demográficos —fecundidad, mortalidad, migración— influyen de diversa forma en la sociedad. Por otro lado, la política de población no limita la acción pública a una sola dimensión del cambio demográfico; por el contrario, reconoce que es necesario desplegar iniciativas en todas las esferas consideradas relevantes. Esta definición obliga a diseñar una política capaz de integrar en su ámbito de acción la multiplicidad de relaciones y fenómenos por ella reconocidas.

Alrededor de esta problemática se funda la lógica que gobierna el funcionamiento y operación de la planeación demográfica. Es necesario, por lo tanto, desplegar iniciativas que reconozcan esta complejidad y le den forma institucional. La creación de un Consejo fue la solución a este dilema.

Haber optado por un principio sectorial de organización supondría la cancelación de una visión integral de los fenómenos demográficos.

La integralidad se garantizó mediante la participación de los organismos públicos cuyo campo de acción y políticas fueran relevantes por el grado de influencia que ejercen en el curso de los fenómenos demográficos. Con ello se afirmó una de las principales virtudes del esquema de planeación demográfica: la perspectiva horizontal, basada en la colaboración de todas las instancias involucradas de una manera relevante. Este principio impone ciertos "costos organizativos" porque despoja a la planeación demográfica de algunos mecanismos institucionales y recursos de poder presentes en las formas más tradicionales de organización administrativa. En definitiva, con este modelo organizativo se buscó una solución satisfactoria a una de las aspiraciones más importantes de la política de población: integrar la planeación demográfica al horizonte más amplio de las políticas de desarrollo.

La investigación detectó que alrededor de esta instancia de organización de la política de población se presentan los problemas más graves de organización y de desarrollo institucional. En muchos casos, el Pleno del Consejo no se ha constituido ni opera regularmente. En otros, el funcionamiento es parcial, sólo participan algunas instituciones y las reuniones son poco frecuentes. Sólo en dos entidades federativas, Baja California y estado de México el Pleno del COESPO funciona como instancia coordinadora y ámbito de interacción de las instituciones que operan programas relevantes para la política de población.

Antes que punto de partida, el funcionamiento adecuado del Pleno del Consejo es una situación que se alcanza luego de un largo proceso de maduración y fortalecimiento institucional. Las experiencias de desarrollo institucional de la política de población muestran que, antes que detonador, el funcionamiento correcto del Pleno es el resultado de un intenso proceso de fortalecimiento institucional. Esta secuencia, que culmina con un Pleno sólido, puede ser atribuido a los problemas organizativos propios de la política de población. Precisamente debido a la ausencia de mecanismos que garanticen la cooperación entre los organismos públicos, el desarrollo de una instancia como el Pleno del COESPO depende del trabajo de convencimiento de los Secretarios Técnicos, la continuidad de los esfuerzos y la predisposición de los demás agentes a participar en una empresa como la planeación demográfica.

La cooperación institucional (que eventualmente se transforma en coordinación) es el problema organizativo fundamental que la Secretaría Técnica debe resolver. Los cuestionamientos que los actores regularmente ofrecen ante la posibilidad de participar en el Pleno son: ¿Por qué debo participar? ¿Qué beneficios obtengo? ¿Participar implica ceder autonomía administrativa y política? Éstas son algunas de las interrogantes que la Secretaría Técnica del COESPO debe responder puntualmente. No es raro entonces ver que la constitución del Pleno del COESPO sigue una secuencia que comienza con las instituciones que muestran mayor involucramiento con los problemas de población y se extiende luego a los agentes no tradicionales. Estos últimos son agentes que, aunque no han advertido la relevancia que tiene lo demográfico para su propio desempeño institucional y las consecuencias de sus decisiones en el campo demográfico, son susceptibles de incorporarse al proceso de planeación sociodemográfica.

Las instancias locales encargadas de la política de salud, educación y política social conforman el grupo de instituciones con las cuales ha sido más fácil establecer relaciones de cooperación. Con ellas se han definido programas de trabajo y se han conformado equipos de trabajo interinstitucio-

nales. Ellos son los que participan con mayor regularidad en las reuniones de Pleno del Consejo. Los funcionarios de estas instituciones, tanto jerárquicos como intermedios, tienden a compartir la perspectiva que ofrece la planeación sociodemográfica y esto se convierte en un fuerte estímulo para desarrollar proyectos concretos de colaboración. Una vez que se ha estructurado un núcleo inicial de relaciones y que el COESPO ha alcanzado mayores niveles de visibilidad y legitimidad al interior de la administración pública estatal, se dan las condiciones para expandir los vínculos institucionales hacia ámbitos no tradicionales.

El fortalecimiento de las relaciones con los organismos encargados del desarrollo regional y urbano, desarrollo económico, medio ambiente, u otras instancias como el INI o el DIF exige superar obstáculos más difíciles. En primer lugar, una parte importante del esfuerzo debe dirigirse a erradicar las falsas concepciones predominantes en torno a la política de población que confunden la planeación demográfica con algunos de sus componentes, usualmente la planificación familiar y la salud reproductiva. Una vez superada esta situación se inaugura un nuevo proceso, donde la secretaría técnica del COESPO debe convencer a las demás instituciones sobre los beneficios que la incorporación sistemática de la perspectiva demográfica trae tanto para el propio COESPO como para las instituciones involucradas. Identificar las oportunidades concretas sobre las cuales se pueda fundar la cooperación, constituye un factor decisivo que fortalece e impulsa las relaciones inter-institucionales. En ese sentido, podemos afirmar que no existe posibilidad de desarrollo institucional en abstracto; éste siempre se apoya en proyectos concretos que interesan tanto a la secretaría técnica del COESPO como a las demás instituciones.

La política de población enfrenta una tensión fundamental a lo largo de todo este proceso: la amenaza de que los propósitos de la planeación demográfica se desvirtúen como consecuencia del proceso de negociación. En el capítulo anterior habíamos señalado que uno de los puntos críticos de la dinámica organizativa es la estabilización de las relaciones que la organización promueve con el entorno. Para la política de población esta es una dimensión decisiva porque la porción más sustantiva de su trabajo la debe realizar en coordinación con agentes e instituciones que de manera estricta no forman parte del COESPO o sólo pueden considerarse como integrantes en la medida que comparten un interés por la planeación demográfica. Así, uno de los retos más importantes para el COESPO es proteger la naturaleza de sus funciones en un contexto donde las negociaciones ponen constantemente en entredicho el objetivo de la política de población. En este caso, otra vez, el papel del Secretario Técnico vuelve a ocupar un lugar determinante.

Las negociaciones involucradas en la incorporación de una nueva institución al Pleno del Consejo, pone necesariamente en cuestión las definiciones básicas de la política de población: los objetivos, las metas, los lineamientos, etc. En sí mismo esto no constituye un problema, por el contrario, es una situación absolutamente normal considerando la forma en que se ha organizado la participación de las instituciones gubernamentales en la planeación demográfica. El problema surge cuando la secretaría técnica del COESPO no está en condiciones de negociar exitosamente la participación de los demás agentes, es decir, si no logra cristalizar el modelo de cooperación que se busca promover y, por el contrario, la instancia técnica hace propios los objetivos y propósitos de las demás instituciones. En el siguiente capítulo analizaremos con mayor detalle este aspecto de la dinámica institucional de los COESPO.