

#### IV. MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLITICA DE POBLACION

La Política de Población no puede ser concebida en forma aislada de las políticas de desarrollo social y de desarrollo en general del país, de las cuales es componente y a las que debe congruencia.

Como la mayor parte de las políticas sociales, la de población se vincula con políticas de la misma naturaleza, así como con las de carácter económico y con diversos programas sectoriales y regionales. Todo esto, en razón de que la población se constituye, a la vez, en objeto y sujeto del desarrollo.

La Política de Población toma forma concreta a través del Programa Nacional de Población, que responde a los objetivos y estrategias, que previamente se han establecido, y cuya instrumentación y ejecución corresponde a las dependencias y organismos del sector público que tienen bajo su responsabilidad la planificación nacional, sectorial y regional.

Se considera que el proceso por el cual la Política de Población, tiene una repercusión en el proceso de desarrollo, comprende varios elementos: formulación, o sea la definición de objetivos y metas nacionales generales en materia de población y desarrollo; planificación, que corresponde a la elaboración de estrategias y medidas para incorporar los aspectos de población a las actividades programáticas económicas y sociales; aplicación de la política, que comprende la transformación de la política y su estrategia en medidas que se llevan a la práctica por medio de programas y proyectos.

La ejecución de este proceso por etapas requiere no sólo de mejores técnicas metodológicas e investigaciones, sino además consideraciones de los instrumentos y arreglos institucionales del país. Si bien ambos están relacionados entre sí, los aspectos institucionales se refieren a la organización necesaria para que las operaciones sean eficientes y tengan el efecto previsto.

De esta forma, a la Política de Población le debe corresponder un marco institucional, es decir, un organismo público en donde se origine y establezca el proyecto del país en su evolución y conducción demográfica y en donde termine el proceso de programación al evaluarse los resultados de las acciones, mediante un seguimiento de ellas en su ejecución, para retomarse nuevamente en un proceso continuo de retroalimentación y ampliación.

En las recomendaciones relativas a la promoción de políticas del Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas, se recomienda "que los países establezcan a alto nivel en la estructura administrativa nacional una dependencia que se ocupe de los aspectos demográficos". Así mismo, indica que las políticas de población deben "integrarse en los planes y programas sociales y económicos generales".

Sin embargo, cuando se trata de establecer una base institucional que permita integrar las políticas de población con otros aspectos de la planificación del desarrollo, se plantean varias cuestiones de organización, que dependen de diversos factores, entre otros:

- 1) La estructura institucional existente para la planificación nacional;
- 2) Los objetivos, las prioridades y la filosofía básica del país;
- 3) La estructura administrativa del gobierno y la jerarquía para la adopción de decisiones; y
- 4) La naturaleza de los problemas demográficos a que se enfrenta el país y la prioridad que se asigna a la solución de esos problemas.

Hoy se reconoce plenamente que la formulación y aplicación de las políticas de población, no es una tarea fácil, es una responsabilidad compleja, interdisciplinaria y multiinstitucional. Si bien, el tema o la información estadística de la población han formado parte, implícitamente, de las actividades de planificación realizadas por sectores programáticos, en especial salud y educación, hay necesidad de una estructura institucional que permita desarrollar consideraciones más explícitas, sistemáticas y sustantivas, así como, en este tiempo, incrementar la eficiencia en la formulación y aplicación de la política de población del Ecuador.

En respuesta a lo anterior, el Estado ecuatoriano considera que la Política de Población constituye una respuesta ideológica frente a su población y a la problemática asociada a sus peculiares condiciones de vida, a su crecimiento y a su distribución, lo cual implica la creación de los organismos institucionales que lleven a cabo dicha política.

Dada la compleja naturaleza del proceso de planificación socio económica demográfica, y la consiguiente necesidad de que una amplia representación de dependencias e instituciones de los sectores público y privado se esfuerzen en colaborar, se requiere se establezca un sistema institucional que gradualmente se vayan creando en función con el avance de la propia política en el tiempo y en el espacio y de acuerdo con la disponibilidad de personal calificado y de recursos financieros. Para esto se propone lo siguiente:

1. Creación del Consejo Nacional de Población del Ecuador

Se considera, como un primer paso, la creación de un organismo público único que tenga como funciones la planeación demográfica del país; se encarge de la coordinación y promoción de los planes y programas con otros sectores de la planificación nacional, regional y local; supervise el desarrollo de los programas y acciones de la Política de Población; y, efectúe la evaluación general de la política.

El Consejo Nacional de Población, sería un organismo descentralizado, adscrito al Consejo Nacional de Desarrollo y tendría tres instancias organizativas:

- Una presidencia, cuyo titular sería el Vicepresidente de la República del Ecuador.
- Un Consejo de representantes, integrado por los ministros a cargo de las dependencias más vinculadas con los fenómenos demográficos

- Un secretariado técnico, compuesto por un Secretario General, un equipo técnico y otro administrativo.

La existencia de un Consejo de esta naturaleza, que cuenta con la participación de funcionarios de la más alta jerarquía de la administración pública, sirve, además, para reforzar la importancia del papel de la población en el proceso de desarrollo y fomenta el interés que pone el gobierno del Ecuador en resolver los problemas de población, como parte de la estrategia de desarrollo. La existencia de un Consejo de este tipo, contribuye, también, a alentar la participación de diversos sectores de la población en la formulación y aplicación de los programas.

La acción del Consejo comprende, en su función inicial, la creación de los objetivos y programas normativos de la política, ya que las actividades operativas serán elaboradas y ejecutadas por las diversas dependencias del gobierno, siendo ellas mismas las responsables de su cumplimiento. Sin embargo, al Consejo también le corresponde la iniciativa de promover nuevas actividades en población y de prestar asistencia técnica a las dependencias oficiales y a los gobiernos regionales y locales, así como con organismos privados e instituciones de educación superior e investigación mediante la concertación de esfuerzos.

Así mismo, el Consejo Nacional de Población del Ecuador debe ser órgano institucional del gobierno, mediante el cual se canalicen los resultados de las acciones en población de otros sectores, sean analizadas integralmente y se den a conocer a la opinión pública, a través de los medios masivos de comunicación de la evolución demográfica del país y sus regiones, evitando informaciones múltiples, muchas veces contradictorias o erróneas, que solo crean confusión, y debilitan la credibilidad de la propia política de población.

De esta forma el Consejo tiene tareas permanentes que cumplir: programación de la política; formación y seguimiento de las acciones; la evaluación de los programas y sus efectos en la dinámica demográfica; el análisis de la evolución de la población actual y futura; la asistencia técnica a otras dependencias y gobiernos regionales y locales; la realización y promoción de reuniones de análisis, discusión y sensibilización sobre el significado del crecimiento y distribución de la población y el desarrollo del país; elaboración y difusión de programas de información y orientación públicos; promoción y apoyo a estudios e investigaciones que efectúen para los fines de la política de población; formular e impartir cursos de capacitación en materia demográfica; la preparación de proyectos que apoye Naciones Unidas y otros organismos internacionales; el informe anual que debe presentar sobre sus actividades y los resultados de ellas y la organización de las reuniones periódicas de información y discusión con los miembros del Consejo, presididas por su propio Presidente.

Para el cumplimiento de estas y otras funciones, el Consejo debe tener una organización y una planta de profesionales que le permitan llevarlas a cabo eficientemente. No se trata de formar una instancia burocrática más, ya que no tiene funciones de prestar servicios al público. Se trata de una institución de alto nivel gubernamental, con un fin prioritario para el país al coadyuvar a que la sociedad en su conjunto y a las familias y personas accedan a mejores niveles de bienestar. Por lo tanto, debe ser una isntitución eficiente, con un alto grado de preparación y especialización de sus profesionales, de forma que rápidamente

alcance un reconocimiento y prestigio, en el mismo medio gubernamental, y frente a la opinión pública.

Todo ello indica, por la variedad de funciones y tareas y por las mismas características de los programas que constituyen la política de población que son acciones multidisciplinarias y multisectoriales, que el cuerpo de profesionales sea de varias disciplinas sociales y con experiencia en diversos campos programáticos.

2. Creación de Unidades de Población en Diversas Instituciones de Planificación Nacional y Sectorial.

Un segundo aspecto fundamental de la política de población se refiere a la integración de la población a la planeación del desarrollo. El tema se hizo realmente evidente desde la Conferencia Mundial de Población en Bucarest, en 1974, en que el principio de integración ha llegado a aceptarse universalmente, aunque sigue existiendo una brecha entre los principios y la acción basada en éstos.

Los componentes que comprenden la integración se dividen en dos categorías que podrían considerarse, de manera general, de orden técnico y de orden institucional. Los aspectos técnicos se consideran como necesarios y los institucionales como la condición suficiente para una integración exitosa de la población dentro de la planeación del desarrollo.

Esto se basa, en que paralelamente al avance que debe tener el conocimiento y las técnicas de integración, debe corresponder un avance en los arreglos institucionales para efectuar las tareas. Es decir, que se requiere de una adecuación mutua entre lo técnico y lo institucional.

El término integración en población tiene diversos enfoques que varían de acuerdo a las condiciones demográficas y del desarrollo de que se trate. En general es aceptado que la integración involucra considerar sistemáticamente y tomar en cuenta explicitamente, dentro del proceso de planificación, los factores de población, en tanto que éstos tienen una influencia significativa o bien son influenciados por las variables relativas o relevantes de los planes de desarrollo.

Los objetivos y la estrategia de la política de población y los programas que de ella se desprenden son uno de los principios en que se basa la integración, aunque no el único. Por un lado, dichos programas y acciones deben pertenecer a la estructura de los programas y acciones de cada sector económico y social de planificación. Por otro lado, se necesita conocer, por lo menos, el sentido que tendrán sobre la dinámica y distribución de la población las propias políticas económicas y sociales, con el fin de evitar o reducir los efectos que contradigan los objetivos y los cambios demográficos previstos en la política de población. Para esto se requiere que en la planificación global y sectorial se incluya de manera endógena las variables demográficas.

La creación, en primer término, de una unidad de población en el Consejo Nacional de Desarrollo se considera indispensable para llevar

esta tarea en el proceso global de planificación. De la misma forma, ir paulatinamente estableciendo unidades de población en los diferentes ministerios apoyaría aún más la integración con los sectores específicos del desarrollo económico y social.

Con el tiempo y la madurez de las unidades de población conformarían un Comité multisectorial de integración que coordinaría el propio Consejo Nacional de Población y sería el instrumento técnico de la política de población y su integración concreta. De este modo, se lograría, también que los programas fueran compatibles y permitiría realizar una buena supervisión y evaluación. Además, con un arreglo de este tipo se obtendrían los elementos que requiere la programación sectorial, es decir, un intercambio de ideas, conocimientos y, sobre todo, colaboración y compromiso.

### 3. Creación de Comités de Población a Nivel Regional

Una tercera etapa en el sistema institucional para llevar a cabo la política de población se refiere al ámbito regional y local del país.

En efecto, todo indica que es preciso descentralizar aún más la aplicación de las políticas de población y efectuar su integración a nivel regional y local, y asignar funciones a las regiones político administrativas, como son las provincias, en especial cuando se encuentran diferencias en las características sociales, económicas, demográficas y culturales.

En este caso, el Consejo Nacional de Población podría facilitar la aplicación de la política a nivel regional, de acuerdo a sus propias modalidades, apoyando la organización de diversas dependencias más pequeñas en las oficinas de planificación de las provincias. La coordinación a nivel regional, el Consejo tendrá que adaptar su apoyo al grado de adelanto del proceso de planificación en cada provincia. El Consejo deberá actuar con la suficiente flexibilidad para responder a los distintos niveles de sensibilidad y actitudes de las autoridades de las provincias en lo que respecta a los problemas de población, así como su deseo de superar esos problemas mediante una acción coordinada en sus propios programas socio económicos.

El establecimiento de estos comités permitirá la participación activa no sólo de las organizaciones gubernamentales sino también de las no gubernamentales y de la comunidad en general, para lo cual el Consejo Nacional de Población o las unidades de población sectoriales no tienen la capacidad administrativa requerida para llevar a cabo estas tareas. Ello sería conforme a las recomendaciones del Plan de Acción Mundial sobre Población de que "para ser eficaz y alcanzar sus objetivos, los programas demográficos y las actividades de desarrollo deben corresponder a los valores y necesidades regionales y locales, y quienes resulten directamente afectados han de participar en el proceso de adopción de decisiones".

En resumen, la organización institucional de la política de población sería conveniente incorporar una estructura que conste de tres niveles.

- El nivel nacional, con la creación del Consejo Nacional de Población.
- El nivel sectorial, con la creación de unidades de población en la Comisión Nacional de Desarrollo y en los ministerios más relacionados con la planificación demográfica con el fin de establecer el Comité multisectorial de integración.
- El nivel regional y local, con la creación de Comités de población en cada provincia.

Cada uno de estos organismos tendría su responsabilidad concreta, en las diferentes etapas y procesos que constituyen la política de población.

No es de esperarse que una estructura tan amplia y completa se adopte desde el momento en que se empieza a formular la política. Por el contrario, es útil y prudente que el proceso de organización institucional en los diferentes niveles se vaya ampliando en varias etapas, de acuerdo con el grado de adelanto de la propia política, con la disponibilidad de personal profesional calificado y en especial con el grado de sensibilización en los diferentes ámbitos del gobierno central, en los gobiernos de las provincias y de la población en general, sobre los problemas sociodemográficos y la conveniencia de actuar sobre ellos.