

Curso de Políticas de Población

Módulo 1: Políticas Públicas. Políticas de Población.



Ministerio del Interior,
Obras Públicas y Vivienda
Presidencia de la Nación

**Dirección Nacional
de Población**

REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS

Políticas Públicas.

Políticas de Población.

Qué son las políticas públicas.

- *Las decisiones básicas de gobierno se expresan a través de las políticas públicas, definidas como pautas generales de decisión y acción para dar respuesta a cuestiones problemáticas de la agenda social o política. La decisión de política pública, requiere una capacitación sistemática y concertada de la realidad.*
- **Mario Krieger.** Los Desafíos de Transformar el Estado y la Gestión Pública Argentina. Fundación Unión. 2007.

Fases del proceso de la política pública.

El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de alternativas de solución
3. Adopción de una alternativa.
4. Implantación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos

1. Identificación y definición del problema

- Los problemas son contruidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador.
- La definición del problema es una cuestión política, decidir a quién se tiene en cuenta y hasta qué punto. Se utilizan herramientas políticas (consultas, reuniones, negociaciones) y técnicas instrumentales (fronteras del problema, cuantificación de los afectados).

2. Formulación de alternativas de solución

Incluye el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de posibles caminos -alternativas- para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y, finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas.

La formulación es una tarea exclusiva de los actores públicos, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno.

Para que una política sea pública es requisito indispensable que esté investida de legalidad.

3. Adopción de una alternativa

Luego de realizar el ejercicio de formulación de todas las alternativas posibles de solución al problema planteado, se selecciona una de ellas, la que en la próxima fase será implementada. La alternativa elegida será resultado del análisis de los objetivos, las alternativas y sus efectos. La que resulte más apropiada será la elegida.

¿Es viable técnicamente la alternativa seleccionada?

¿Es viable políticamente la alternativa seleccionada?

4. La implantación de las políticas públicas

La implantación es la “puesta en marcha” de la alternativa seleccionada, se aplica a la realidad.

El modelo top-down: relación entre las esfera política y la esfera de la administración. Ambas esferas deben permanecer necesariamente separadas, sin líneas de contacto. La esfera política decide, la esfera administrativa pone en marcha las decisiones. La implantación es el proceso de interacción entre los objetivos y los resultados.

El modelo bottom-up: Explica la implantación como el proceso para conseguir los impactos deseados sobre la población. Pasa el énfasis del decidor al burócrata de la calle, del control a la capacidad para solucionar los casos singulares

5. La fase de evaluación

Es la última fase del proceso y, puesto que éste es cíclico, la evaluación se aplica en cada fase. El análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o a la terminación de la misma.

La evaluación cumple la función política de ofrecer un mecanismo de justificación de las actuaciones ante los clientes/ciudadanos.

La meta general de la evaluación es producir información que sirva para orientar y valorar las decisiones vinculadas al diseño, la gestión y el futuro de las políticas públicas.

6. Tipos de evaluación en cada fase.

Identificación y definición del problema:

Evaluación anticipada, evaluación de la evaluabilidad y evaluación de necesidades.

Formulación y adopción de una alternativa:

Evaluación teoría y diseño, evaluación de viabilidad política/contexto.

Implantación de la alternativa adoptada:

Evaluación de implantación, estudios de seguimiento de programas.

Evaluación de los resultados:

Evaluación de impacto y evaluación de calidad.

ANALISIS DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Es un conjunto de técnicas, conceptos estrategias que vienen de distintas disciplinas: Ciencias Políticas, Sociología, Teoría de la Organización, Psicología, Antropología etc. y que ayudan al decisor público a responder a preguntas como por ejemplo: *¿Debería intervenir el gobierno para solucionar determinado problema? ¿Cómo? ¿Cuándo? ¿Para quién?, etc.*

MECANISMOS DE COORDINACION DE POLITICAS PUBLICAS (I)

Cuando hablamos de la formulación de políticas públicas en un área determinada es imprescindible tener en cuenta algunas características que son necesarias para su diseño e implementación, como **la coordinación estratégica, la sustentabilidad y la participación.**

Es decir que deben impulsarse en el marco de los **principios de coordinación, cooperación, coparticipación y corresponsabilidad entre las administraciones de las Provincias y de la Nación**, para tratar de lograr la mayor eficacia de la actividad gubernamental y de los distintos actores intervinientes en las distintas jurisdicciones y competencias. Esto significa que hay que tender a aprovechar las capacidades (materiales y humanas, jurisdiccionales, empíricas, etc.) más adecuadas y pertinentes de las instituciones participantes, evitando la duplicación de esfuerzos.

MECANISMOS DE COORDINACION DE POLITICAS PUBLICAS (II)

- Las formas en que se tiende a lograr la aplicación de estos principios son diversas.
- Comisiones Nacionales como la CONAETI, o como el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Comisiones provinciales constituídas con el mismo fin y, entre otras maneras de coordinar, encontramos la instancia de la que hablaremos a continuación.

CONSEJOS FEDERALES

- *“Existen en las áreas sociales diferentes instancias institucionales interjurisdiccionales de negociación y acuerdo, conformadas por los ministros nacionales y sus pares provinciales. Sus orígenes y funciones son diversos, pero en todos los casos fueron creadas con el propósito de articular las políticas de los diferentes niveles de gobierno. Estas instancias se conocen con la denominación genérica de Consejos Federales.”*
- **María Fernanda Potenza Dal Masetto.** *El rol de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales.*
- No obstante, los Consejos Federales no surgen con un mismo patrón de estructura, funcionamiento o financiación, sino que tienen características particulares en su forma, funciones y desarrollo de actividades y, si bien existen diversos Consejos Federales desde hace ya bastante tiempo, la mayoría de ellos fueron surgiendo durante los últimos 20 años.

POLITICAS DE POBLACION (I)

- La temática poblacional es un elemento central en los aspectos políticos, económicos y sociales del país pues, indudablemente, toda acción o decisión sobre esta problemática se origina o impacta en el ámbito regional, provincial o municipal del país.

Según Carmen Miró las políticas de población pueden definirse como:

- *“El conjunto de metas a ser alcanzadas en relación con el tamaño, composición, distribución y ritmo de cambio de la población que mejor se adecuen a los objetivos declarados de la política de desarrollo y a las estrategias para lograrlo”*
- **Carmen Miró.** *“Política de Población: ¿Qué? ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo?”*, en: *Economía y Desarrollo*, Nro. 14, noviembre-diciembre de 1972

Definición

Carmen Miró en 1972 dice que no puede haber política de población que sea autónoma y de aplicación general: “(La política de población) Sólo podrá darse adecuadamente en el contexto de la planificación global y coordinada con las metas del desarrollo económico y social. Y, por estas mismas razones, referida a una situación concreta.”

Miró, Carmen (1972), “Política de Población: ¿Qué? ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo?”, en: Economía y Desarrollo, Nro. 14, noviembre-diciembre de 1972, La Habana, pág. 61.

De acuerdo a la definición que propone Carmen Miró sobre lo que es una política de población destacan dos elementos:

a) se trata de una política gubernamental integrada a la planificación del desarrollo económico y social; y

b) es una política con claros objetivos demográficos en cuanto a tamaño, estructuras, tasa de crecimiento, distribución espacial de la población.

Carmen Miró, "Política de población: ¿Qué? ¿Por qué? ¿Para qué? ¿Cómo?", Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población, Conferencia Regional Latinoamericana de Población, México, 1979, Vol. 2, pp. 275-281.

POLITICAS DE POBLACION (II)

Las políticas de población tienen sentido si están estrechamente vinculadas, por lo menos, con tres grandes temas:

el del desarrollo de la sociedad

el del desarrollo sostenible y

el de los derechos universales de las personas.

Esto requiere estructuras institucionales con recursos humanos y económicos, con funciones claras y con atribuciones para la coordinación con otras instancias de la administración pública y la complementación con actores no gubernamentales.

- En este sentido, un elemento esencial para que las políticas de población se desenvuelvan eficaz y eficientemente es que los distintos estamentos institucionales estén vinculados, de tal manera que puedan desarrollar programas de acción específicos diseñados en conjunto y que puedan arribar a consensos acerca de la definición de las políticas a aplicar.

Demografía

La demografía analiza el tamaño, composición, estructura y distribución de la población en el territorio.

Sus investigaciones y análisis principales se centran en dos aspectos: los movimientos naturales de población, es decir, los cambios que se producen en función de los nacimientos y defunciones, y los movimientos espaciales o migraciones.

Gracias a estas investigaciones la demografía también puede estudiar la evolución de la población en el tiempo.

La demografía es área interdisciplinar que complementa y, a la vez, se vale de otras disciplinas.

Definición de Población

Por población se entiende un conjunto de individuos, constituido de forma estable, ligado por vínculos de reproducción e identificado por características territoriales, políticas, jurídicas, étnicas o religiosas (Livi Bacci, 1987)

Dinámica demográfica

Es un proceso continuo a través del cual la población funciona como un sistema integrado por factores determinantes (natalidad, mortalidad y migraciones).

Cada día nacen, mueren y se desplazan personas en un escenario territorial, configurando una población total con cierta estructura (que está dada por las diferentes edades y sexos) y con cierta forma de distribuirse en el territorio.

La demografía es uno de los principales actores del desarrollo, puesto que si las condiciones demográficas son favorables y las políticas inadecuadas, se pueden perder los beneficios potenciales de la oportunidad demográfica.

“Esta disyuntiva provoca que los responsables actuales de generar políticas públicas consideren sus estrategias sobre la base de la demografía, sin una comprensión de este tema estarán guiando el país a ciegas.” (Banco Interamericano de Desarrollo. “Desarrollo más allá de la economía” Washington 2000).

Tipos de Políticas de Población

- **IMPLÍCITAS** (*Medidas indirectas que modifican las características de la población*)
 - ✓ Cuando la política se adopta por razones distintas a las demográficas
 - Política de Salud
 - Política Educacional
 - Política Fiscal

- **EXPLÍCITAS** (*Acciones directas o expresas*)
 - ✓ Cuando la política se fija un objetivo demográfico:
 - Influir sobre la tasa de crecimiento
 - Las estructuras (edad, sexo) y la
 - Distribución geográfica de la población.

El Sistema de las Naciones Unidas.

Consejo Económico y Social.

Comisión de Población y Desarrollo.

La Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

El Consejo Económico y Social

El Consejo Económico y Social coordina la labor de los 14 organismos especializados, de las 10 comisiones orgánicas y de las 5 comisiones regionales de las Naciones Unidas; recibe informes de 11 Fondos y Programas de las Naciones Unidas y emite recomendaciones de política dirigidas al sistema de las Naciones Unidas y a los Estados miembros.

COMISION DE POBLACION Y DESARROLLO

- El Consejo Económico y Social, el 3 de octubre de 1946 estableció una Comisión de Población.
- La Asamblea General, el 19 de diciembre de 1994, decidió que la Comisión pasaría a denominarse Comisión de Población y Desarrollo y que ella misma, el Consejo y la Comisión constituyeran un mecanismo intergubernamental de tres niveles, que desempeñaría la función principal en las actividades complementarias de la ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) fue establecida por la resolución 106(VI) del Consejo Económico y Social, del 25 de febrero de 1948, y comenzó a funcionar ese mismo año. En su resolución 1984/67, del 27 de julio de 1984, el Consejo decidió que la Comisión pasara a llamarse Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La CEPAL es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile.

La CEPAL se fundó para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.

Tiene dos sedes subregionales, una para la subregión de América Central, ubicada en México, D.F. y la otra para la subregión del Caribe, situada en Puerto España, que se establecieron en junio de 1951 y en diciembre de 1966, respectivamente. Además, tiene oficinas nacionales en Buenos Aires, Brasilia, Montevideo y Bogotá y una oficina de enlace en Washington, D.C.

El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) (I)

A comienzos de la década de 1950 el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas solicitó al Secretario General que se establecieran en las regiones subdesarrolladas del mundo, centros para el estudio de los problemas de población y de preparación de personal especializado en el análisis demográfico. Tal iniciativa se hizo efectiva y dio como resultado la creación de centros regionales en Bombay, en El Cairo y en Santiago de Chile.

El Convenio entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Chile sobre la Provisión de Asistencia Técnica para el Establecimiento de un Centro Latinoamericano de Demografía, fue firmado el 13 de Agosto de 1957.

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

UNFPA es principalmente un organismo de financiación. La mayoría de los programas y proyectos que apoya los llevan a cabo los gobiernos beneficiarios, otros organismos de Naciones Unidas, y ONGs.

UNFPA presta asistencia a los países en desarrollo y a los de economías de transición, siempre y cuando lo soliciten, y según sus necesidades específicas. El Fondo ayuda a estos países a realizar su política de población, en el marco de su programa de desarrollo. La comunidad internacional destaca la importancia de las cuestiones de población, pero cada país escoge su propio enfoque.

Bibliografía (I)

- **Krieger, Mario (Comp.):** *“Los Desafíos de Transformar el Estado y la Gestión Pública Argentina.”* Fundación Unión. 2006.
- **Tamayo Sáez, Manuel:** *“El análisis de las políticas públicas” en Bañón R. Carrillo E. (comp.) La nueva administración pública,* Alianza Editorial. 1997.
- **Livi Bacci, Massimo:** *“Introducción a la Demografía”.* Ed. Ariel, Barcelona, 1987.
- www.cepal.org
- www.celade.cepal.org