

Demografía y desarrollo local: un algoritmo de trabajo

Demography and local development: a working algorithm

Rafael Araujo González*

ARTÍCULO | Recibido: 21 de febrero de 2017
ORIGINAL | Aceptado: 8 de mayo de 2017

Resumen

Se realiza un análisis histórico del tratamiento en Cuba y en América Latina del tema del uso de insumos demográficos para el desarrollo local. A partir de este análisis se expone la importancia que tiene el uso de datos sociodemográficos para la construcción de estrategias de desarrollo local así como los principales obstáculos que se presentan en el desenvolvimiento de esta tarea. Se ofrece una explicación exhaustiva del papel de la capacitación en este proceso a partir de las características del aprendizaje de la demografía y como base fundamental de la preparación de especialistas en el conocimiento de temas demográficos y en el manejo de diferentes herramientas de análisis demográfico para el desarrollo de estrategias de desarrollo local. Además se propone un algoritmo de trabajo a través de la experiencia cubana que expone los diferentes pasos necesarios en el propósito de incluir el componente población en las referidas estrategias de desarrollo. Por último se especifican detalles del manejo de datos sociodemográficos.

Palabras clave

Insumos sociodemográficos, desarrollo local, capacitación, poblaciones pequeñas.

Abstract

A historical analysis of the treatment in Cuba and in Latin America of the subject of the use of demographic inputs for local development is carried out. From this analysis the importance of the use of sociodemographic data for the construction of local development strategies as well as the main obstacles that are presented in the development of this task is exposed. It provides a comprehensive explanation of the role of training in this process based on the characteristics of learning Demography and as a fundamental basis for the preparation of specialists in the knowledge of demographic issues and in the management of different demographic analysis tools for the Development of local development strategies. In addition, an algorithm of work is proposed through the Cuban experience that exposes the different steps necessary in order to include the population component in the said development strategies. Finally details of the management of sociodemographic data are specified.

Keywords

Sociodemographic inputs, local development, training, small populations.

* Dr. en Ciencias Filosóficas. Profesor Titular. Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), Universidad de La Habana, Cuba.
araujo@cedem.uh.cu

Introducción

En principio, se quiere hacer una distinción a la hora de tratar los términos *local* y *territorial*; cuando se refiera a lo local se estará representando esencialmente al municipio y al hablar de territorio se referirá a lo provincial o subnacional que no es municipal.

Es común en la proyección de la gestión del desarrollo local y territorial considerar de suma importancia la planificación económica, las inversiones que son necesarias y las herramientas de gestión local o territorial a utilizar. Hoy día, al tener en cuenta los enfoques transversales de la gestión del desarrollo local y territorial, es frecuente que se tenga en cuenta el papel de la comunicación, la sostenibilidad ambiental, la igualdad de género, el componente jurídico-normativo y en ocasiones el componente demográfico o de población.

Pero no basta con reconocer la necesidad de tener en cuenta el componente demográfico en la gestión del desarrollo local y territorial si no se le da el justo lugar que debe tener en las estrategias de desarrollo. Los datos de población dan cuenta de la estructura y la dinámica de la población. La estructura da cuenta de la distribución o composición de la población según diferentes rasgos tales como la edad, el sexo, el color de la piel, el estado civil, lugar en la actividad económica, la localización espacial, entre otros, mientras que la dinámica expresa los cambios que se producen en las variables demográficas básicas, se refiere a la fecundidad, la mortalidad y las migraciones, y sus consecuencias sobre la magnitud y estructura de aquella. Como puede verse, se está hablando de la composición básica y el movimiento de la población de un territorio en un momento o en un período determinado, composición que tiene que ver no solo con la distribución entre mujeres y hombres de una población o la distribución etaria de la población, sino también con la distribución por color de la piel, o la relación entre nupcialidad y divorcialidad, o la mortalidad por color de la piel, o el nivel de la fecundidad o el peso del embarazo adolescente, el impacto de la baja fecundidad sobre el envejecimiento poblacional o el comportamiento de las migraciones y su impacto sobre la actividad económica en un lugar determinado. En fin, prácticamente todos los comportamientos estructurales y funcionales de la población en un

territorio determinado pueden ser objeto de estudio de la demografía, y el tratamiento de los datos hace que los mismos se conviertan en insumos obligados para las estrategias de desarrollo local.

“Para ello se ha de efectuar un análisis de la población local, de las tendencias demográficas, de la pirámide de edad, del nivel de empleo y desempleo, nivel de renta, distribución geográfica de la población, comprobar si existen movimientos de emigración, etc.” (Silva, 2003, p. 25). De manera que no tener en cuenta a la población desde el principio, como componente esencial de las estrategias de desarrollo territoriales, sería como seguir un camino sin saber cómo llegar al destino propuesto. Sin una comprensión de lo que la demografía está indicándoles, estarán guiando a sus países sin instrumentos, y casi con certeza terminarán planificando para el mundo de ayer y no del mañana (Colectivo de autores, 2001).

En este punto, una buena tarea sería proponer los componentes o pasos a seguir en las iniciativas relacionadas con la información sociodemográfica respecto de las políticas locales en el contexto de la proyección de sus estrategias de desarrollo. Se trata de ¿cómo articular las dinámicas demográficas en los planes de desarrollo local y en las agendas políticas de los territorios? En los diferentes países existen distintos criterios para la distribución de las transferencias territoriales, en el caso de Argentina y Brasil se hace de acuerdo a coeficientes fijos preestablecidos, en el caso de Bolivia predomina el criterio demográfico (Finot, 2005, p. 38).

Hay que dialogar sobre cómo se insertan las dinámicas demográficas en los planes de desarrollo y las agendas políticas de los territorios y el vínculo con los gobiernos locales en aras de potenciar el bienestar de sus ciudadanos. Pero, bajo el concepto de que la población es objeto y sujeto del desarrollo social, hay que comprender que cualquier análisis o proyección del desarrollo de la población siempre debe partir de la dimensión poblacional. Precisamente la concepción participativa y democrática de la gestión del desarrollo local crea las bases para convertir a la población en verdadero sujeto activo del desarrollo territorial.

La pregunta clave aquí sería: ¿qué elementos son necesarios para la instrumentación de indicadores sociodemográficos en las estrategias de desarrollo local que permitan construir un algoritmo para su conducción? Por ello, este trabajo tiene por

objetivo, sobre la base de los antecedentes históricos y la evaluación de la experiencia cubana en el desarrollo de proyectos de inclusión del componente población en la construcción de estrategias de desarrollo local, *determinar los elementos necesarios para la instrumentación de indicadores sociodemográficos en las estrategias de desarrollo local que permitan construir un algoritmo para su conducción.*

Antecedentes de la utilización de insumos sociodemográficos para la gestión del desarrollo local

a. Antecedentes en América Latina

El papel director en el interés por capacitar a los estudiosos de temas de población le correspondió al Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), el cual fue el precursor en esa área en América Latina y el Caribe, en los países en desarrollo, movimiento que se había iniciado en los años cincuenta (de Freitas y Magalhães, 2006, p. 159). Ya en la década del 1990 el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) emprendió un proceso transformador de capacitación y extensión de información para atender las necesidades de formación en los diferentes países en el conocimiento de la demografía para la gestión del desarrollo, a través de proyectos en Brasil, Honduras, Nicaragua, entre otros (de Freitas y Magalhães, 2006, pp. 159-160; Maerien y Hoekman, 2006, pp. 174-178; Morales, 2006, pp. 183-184).

En el año 2000, en cumplimiento del Subprograma de Población y Desarrollo de la CEPAL, se elaboró un documento que sirvió de base para el análisis de la utilización de insumos sociodemográficos en la gestión de políticas sectoriales. Múltiples aspectos son relevados en este documento que contribuyeron a identificar un conjunto de indicadores primarios para la gestión del desarrollo local, indicadores de salud, educación, empleo, vivienda, así como demográficos, tales como distribución según edad, sexo, nivel de la fecundidad, mortalidad infantil, migraciones, composición de los hogares y los patrones de asentamiento de la población en el territorio, donde se explicita además la relación entre el comportamiento de los componentes estructurales y el desenvolvimiento

de la dinámica demográfica, entre otros aspectos (Rivadeneira, 2000, pp. 7-10).

Posteriormente, en el año 2003, fue publicado el documento "Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local" desarrollado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), donde se presenta el tema referido a los *agentes de cambio* que han de ser "tanto públicos como privados, y se resumen básicamente en (...) autoridades locales, universidades, (...) centros de formación, agencias de desarrollo local, y otras (...)" (Silva, 2003, p. 8). En este mismo documento se hace alusión a los vínculos entre la demografía y el mercado de trabajo, donde se aborda la importancia de tener en cuenta indicadores relacionados con la dinámica demográfica (tasas de mortalidad y de crecimiento poblacional) y el mercado de trabajo (población económicamente activa, evolución por sectores, movimientos migratorios y estructura de los migrantes, entre otros) (Silva, 2003, pp. 23-25).

Posteriormente, en la reunión de expertos sobre "Insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local" que se llevó a cabo en la Sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) en Santiago de Chile, los días 27 y 28 de octubre de 2005, fueron expuestos múltiples aspectos relacionados con la importancia de la utilización de insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local. Allí se expusieron problemas tales como la sistematización de conceptos e instrumentos para mejorar la información sociodemográfica, las iniciativas relacionadas con la información sociodemográfica respecto a políticas locales y a los objetivos de desarrollo del milenio y se trazaron los siguientes objetivos:

1. Análisis de conceptos aplicados a la solicitud y empleo de información sociodemográfica.
2. Desarrollo de iniciativas nacionales basadas en la utilización de la información sociodemográfica.
3. Evaluación del potencial de información sociodemográfica respecto al desarrollo local (Rodríguez Vignoli, 2006, pp. 5-8).

Este documento no solo expone aquellos aspectos relacionados con la información sociodemográfica que suele usarse para la gestión de datos macro a nivel local en la gestión del desarrollo, sino también aquella utilizada también por actores

del sector comercial y de la investigación de mercados para el desarrollo de la gestión de marketing en el proceso de segmentación de mercados. Estas ideas se refieren a las variables que consideran las características del consumidor así como las variables geográficas y demográficas en el territorio donde se encuentra enclavada la población correspondiente (Cárdenas, 2006, p. 4).

En mayo de 2015 se convocó en La Habana a especialistas de la región en el encuentro regional Dinámicas de Población, Territorio y Desarrollo Local, organizado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Esta cita convocó a representantes de los gobiernos locales, expertos en el tema, asesores de las oficinas del UNFPA en los países del área y otros actores sociales en un espacio de intercambio de enfoques, experiencias y conocimientos sobre el diseño de programas de desarrollo centrados en las personas y en la información sociodemográfica. Se trata de que los planes de desarrollo y ordenamiento territorial a escala nacional y subnacional, contemplen el uso y conocimiento de las características poblacionales y aprovechen los avances tecnológicos. Esta reunión representó un importante hito para América Latina y especialmente para Cuba, en momentos en que en el país se comenzó a prever la necesidad de dinamizar su aparato económico, promover el desarrollo sostenible y fortalecer los gobiernos locales, a partir del marcado proceso de envejecimiento poblacional que caracteriza al país, bajos niveles de fecundidad y saldo migratorio externo negativo, por lo que se impone contar con políticas públicas que accionen sobre esa realidad desde lo local. En este encuentro se ponderó la voluntad política gubernamental existente para que el Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana (CEDEM-UH) y otros organismos garanticen el avance en estas temáticas, que tienen como premisa: la consideración de que la población es objeto y sujeto del desarrollo.

b. Antecedentes en Cuba

El caso cubano ha tenido lugar en el contexto de una dinámica y estructura demográfica particular y abundante en desafíos, caracterizada por un "creciente proceso de envejecimiento de su población, resultado de un contexto caracterizado por niveles de fecundidad por debajo del reemplazo

durante más de tres décadas, un saldo migratorio externo sostenidamente negativo, así como niveles bajos de mortalidad" (Aja, 2015, p. 121). De hecho, en la actualidad resulta una necesidad que "... los responsables actuales de la formulación de políticas basen su pensamiento estratégico en el conocimiento de la demografía" (Araujo, 2016, p. 86).

El anterior planteamiento tiene como antecedente experiencias obtenidas también en otras latitudes, como es el caso de lo planteado por Burriel en España en lo relativo al uso de la demografía en la planificación territorial, o la propuesta de observatorios locales para relacionar la información sociodemográfica con la planificación y la participación ciudadana (Burriel de Orueta, 2003, pp. 96-97).

Múltiples ejemplos pueden ser expuestos ya de los avances realizados en Cuba acerca del uso de la información sociodemográfica para la gestión del desarrollo local. Para cualquier proyecto de desarrollo local, partir del uso de la información sociodemográfica constituye un garante de la ubicación preliminar en la caracterización del proyecto de actividades alternativas para el desarrollo local sostenible, tal es el caso del proyecto desarrollado en el municipio de Moa, Holguín, dirigido a "aprovechar recursos endógenos, lograr crecimiento económico, crear empleo, generar riquezas, mejorar la calidad de vida y conservar la tradición cultural" (Cruz, 2011, p. 80).

Pero no se trata solo de querer o tener intención de utilizar información demográfica en la gestión del desarrollo local, sino que más allá de ello a lo que el tema refiere es a que "el escenario demográfico de Cuba impone la necesidad de contar con políticas públicas que accionen sobre esa realidad, mitigar sus posibles efectos negativos, y recuperar tendencias más favorables" (Aja, 2015, p. 122), en tanto intentar gestionar el desarrollo local al margen de lo que la situación sociodemográfica indica, sería como andar a ciegas sin comprender las tendencias de desarrollo de los territorios y la multiplicidad de hechos demográficos muchas veces inadvertidos en el maremágnum de procesos sociales que tienen lugar (Araujo, 2016, p. 86), pues, en ocasiones, puede encontrarse con el hecho de que "los gestores locales no tienen interés en invertir tiempo y recursos en estimaciones o proyecciones poblacionales, y continúan basando sus estimaciones en datos incompletos o construyendo indicadores con datos censales des-

actualizados" (Torres, 2006, p. 37) o, sencillamente sin que estos sean tenidos en cuenta.

Se refiere al conocimiento suficiente a nivel de los decisores de problemas, tales como el nivel del embarazo adolescente, las tendencias del índice de dependencia o los impactos que el proceso de envejecimiento tiene y los modos de abordaje adecuados en su desenvolvimiento. Del mismo modo, los datos demográficos son importantes en el desarrollo y proyección de planes educativos o sanitarios (Burriel de Orueta, 2003, p. 94), así como en la proyección de proyectos productivos o de servicios sociales.

La utilización eficiente y eficaz de la información sociodemográfica requiere la preparación del personal especializado (Phélan, 2007, p. 98) capaz de ejecutar y realizar los análisis demográficos necesarios para la interpretación y traducción de los mismos en acciones y proyecciones necesarias para el desarrollo local. A ello ha contribuido considerablemente en el caso cubano, el papel del Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana (CEDEM-UH).

Capacitación: creación de masa crítica

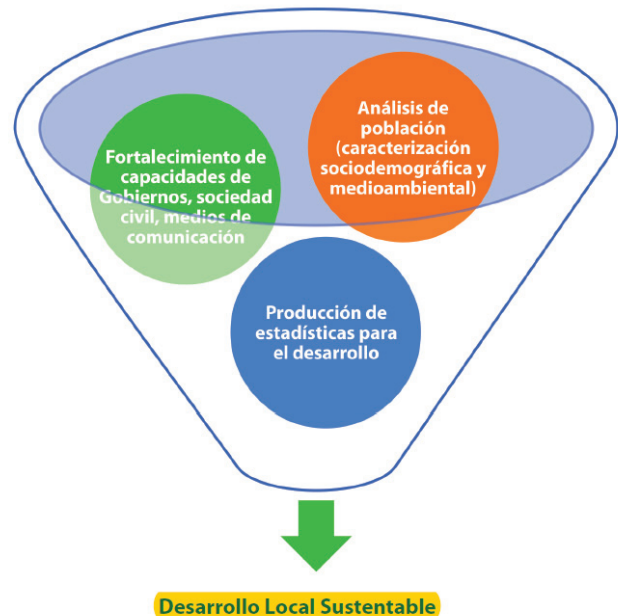
El CEDEM-UH) desarrolla un proyecto de capacitación e investigación en temas de población y desarrollo local, con varios años de experiencia en provincias y municipios del país, que podría tomarse como experiencia piloto de la incorporación de una mirada más integral (Phélan, 2007, p. 98). Como puede verse en la figura 1, para poder gestionar el desarrollo local desde una mirada sociodemográfica, se hace necesario poder tener una representación de la situación demográfica del territorio, pero para ello hace falta hacer una caracterización que identifique la situación real del territorio. Ahora bien, el problema está en ¿cómo elaborar una caracterización sociodemográfica de un territorio donde no hay demógrafos ni personal capacitado para realizarlo? Se impone como elemento primordial la capacitación y preparación de expertos que sean capaces de caracterizar los territorios y realizar los análisis demográficos necesarios que se conviertan en insumos para el trabajo de los decisores.

El problema principal en este sentido es que apenas existen personas capacitadas en el conocimiento y manejo de las herramientas que brinda la

demografía para poder realizar cálculos y análisis demográficos y construir indicadores específicos para la gestión del desarrollo local. Se trata de que la demografía en el mundo solo se forma profesionalmente en el área de la enseñanza posgraduada, de modo que la formación de demógrafos se realiza a personas ya tituladas en diferentes ramas de las ciencias o las profesiones, es decir, que los demógrafos que se forman provienen de una amplia gama de profesiones universitarias, ya sean economistas, geógrafos, matemáticos, sociólogos, psicólogos, filósofos, médicos, entre otros, en tanto no existen carreras universitarias en el mundo para la formación de demógrafos y las mismas constituyen la fuente principal de formación de profesionales.

Como quiera que casi siempre los profesionales después de graduados de sus estudios universitarios casi siempre continúan su formación posgraduada en la misma área de estudios en que se titularon, esta situación condiciona la carencia de demógrafos o personal calificado en los países (y muchos menos en los territorios) para realizar cálculos y análisis demográficos y construir indicadores específicos necesarios para la proyección estratégica para el desarrollo local.

Figura 1. Diseño, ejecución y proyección de proyectos de capacitación e investigación en temas de población y desarrollo a nivel territorial

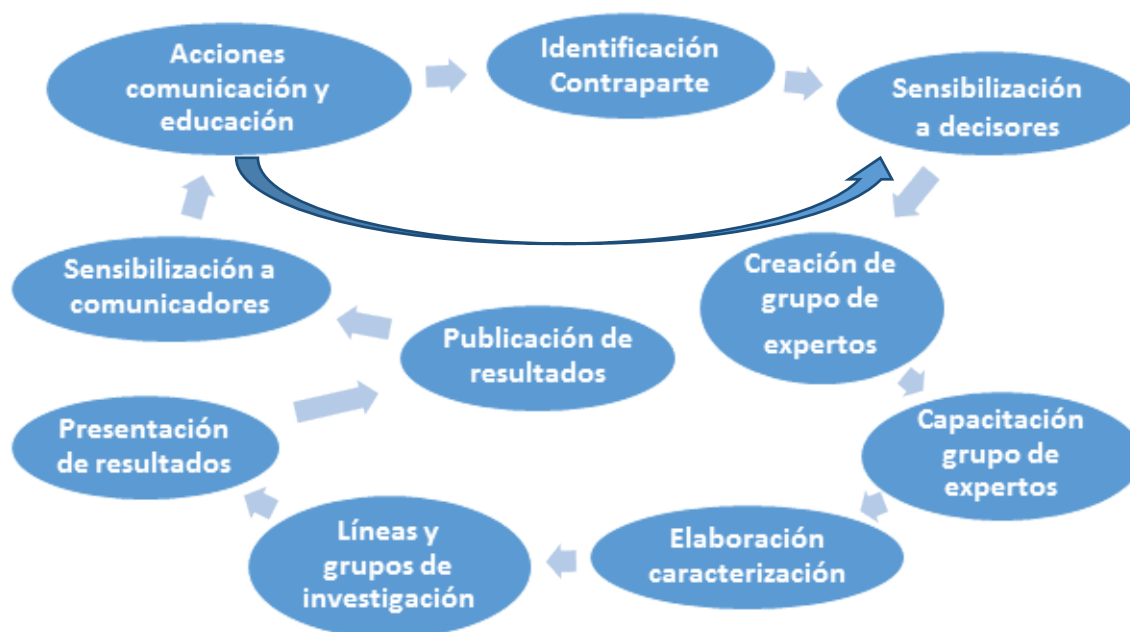


Fuente: Aja, 2015, p. 124.

A partir de esta circunstancia el CEDEM-UH ha elaborado un algoritmo que, teniendo en cuenta los componentes contenidos en la figura 1, constituyen pasos necesarios a cumplir para la instrumentación de indicadores sociodemográficos en los territorios para la elaboración de las estrategias de desarrollo local. Los componentes principales del mismo son:

1. Identificación de la contraparte territorial responsable y encargada del proyecto.
2. Sensibilización a decisores acerca de la importancia de los estudios sociodemográficos para el trazado de estrategias de desarrollo local.
3. Creación de grupo de expertos en estudios sociodemográficos.
4. Capacitación a miembros del grupo de expertos en temas demográficos.
5. Elaboración de caracterización sociodemográfica del territorio donde tiene lugar el proyecto.
6. Identificación de las principales líneas y creación de los grupos de investigación.
7. Presentación de resultados de investigación en eventos territoriales y nacionales.
8. Publicación de resultados de investigación en revistas nacionales o territoriales, así como elaboración y divulgación de reportes de investigación con la situación del territorio.
9. Sensibilización a comunicadores acerca del adecuado tratamiento de temas demográficos en los mensajes comunicativos e intercambio con comunicadores y periodistas.
10. Acciones especializadas en el desarrollo de la comunicación y la educación en población (figura 2).

Figura 2. Algoritmo de trabajo para la instrumentación de indicadores sociodemográficos para la elaboración de las estrategias de desarrollo local.



Fuente: Elaboración propia del autor.

La identificación de la contraparte territorial responsable se constituye en la acción base sobre la que se erige todo el trabajo en los territorios en tanto su identificación y precisión garantiza la institucionalización del proyecto en el territorio correspondiente y al mismo tiempo será la encargada de conducir el proyecto en todo su desarrollo. De este modo vino trabajando el CEDEM-UH hasta que se

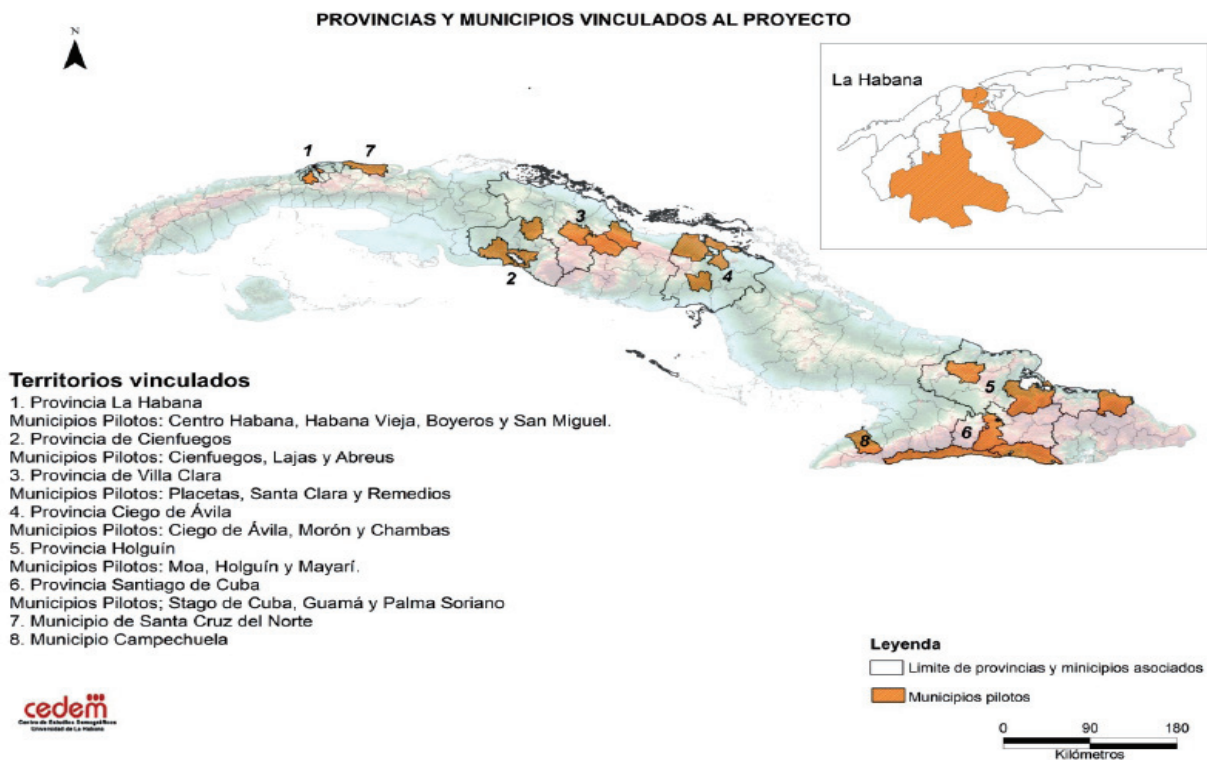
constituyó el proyecto PADIT a partir del año 2014. Este trabajo que inició en los años 70 en colaboración con la representación en Cuba del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), se vio fortalecido en el período 2014-2018 con el proyecto "Dinámica de la Población y sus interrelaciones. Fortalecimiento de la gestión del conocimiento y la capacitación", que tiene el propósito de ampliar

el alcance del trabajo iniciado en los territorios del país durante el ciclo anterior, continuar mejorando las capacidades técnicas en población y desarrollo, así como aumentar la visibilidad de los temas demográficos” (Aja, 2015, p. 126). Este trabajo llegó a alcanzar el ámbito de seis provincias y diecinueve municipios de ellas, más dos municipios independientes con diferentes instituciones coordinadoras en cada territorio entre las que se destacan gobiernos municipales, universidades, delegaciones del Ministerio de Ciencia y Tecnología (CITMA) y Direcciones de Salud en los territorios (figura 3).

Para ello, el CEDEM-UH “ha desarrollado labores de sensibilización, formación, capacitación, investigación, así como de información y comunicación en temas de población” (Araujo, 2016, p. 90), con el objetivo de llevar a cabo la tarea de tener en cuenta la situación sociodemográfica de los territorios en sus estrategias de desarrollo local. Ya se sabe la importancia de tener en cuenta los datos sociodemográficos a la hora de proyectar las estrategias de desarrollo local, pero el problema fundamental aquí radica en la existencia de personas capacitadas para realizar análisis demográficos.

Junto a este trabajo, se inició el encargo de integración del CEDEM-UH al Proyecto Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT) a través del cual quedó garantizada la coordinación territorial por parte de los gobiernos provinciales de cada territorio incluido en el proyecto, lo que fortalece con creces la prioridad y la institucionalización de las acciones y con la participación activa de las Universidades, instituciones de investigación, las oficinas territoriales de información y comunicación, las instituciones de ordenamiento territorial, de trabajo, de educación, de salud, entre otras. “La Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT) es un programa de apoyo al desarrollo territorial cubano que propicia el fortalecimiento de capacidades institucionales en materia de planificación y gestión del desarrollo territorial, los procesos de descentralización, así como el desarrollo económico y social a nivel territorial” (Araujo, 2016, p. 89). Hay que destacar que entre los proyectos UNFPA-CEDEM y PADIT-CEDEM este trabajo ya alcanza a doce de las quince provincias del país y a cerca de 30 municipios (figura 4).

Figura 3. Proyecto CEDEM-UNFPA 2014-2018.

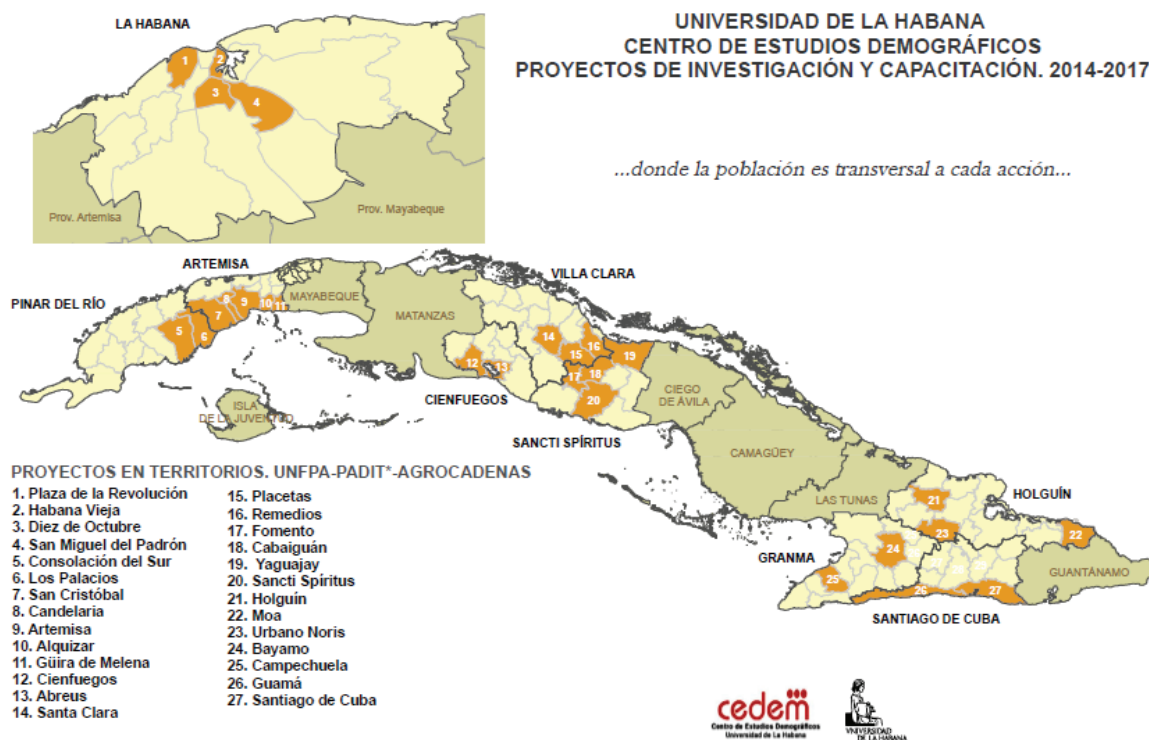


Fuente: Aja, 2015, p. 128.

La **sensibilización a decisores** constituye el elemento que garantiza el primer acercamiento a la comprensión de la importancia de los estudios sociodemográficos para el trazado de estrategias de desarrollo local. Sin el compromiso y la participación de los responsables de gobierno de llevar a cabo la conducción de los procesos de planifica-

ción, organización, desarrollo y control de las estrategias de desarrollo local, sin su comprensión del lugar esencial que ocupa tener en cuenta el comportamiento de los procesos demográficos para dichas estrategias, cualquier acción realizada de capacitación o investigación en este sentido, sería vacía de contenido para su instrumentación en el proceso de gestión local.

Figura 4. Proyectos CEDEM-UNFPA y CEDEM-PADIT 2014-2018



*Están en proceso de inclusión en el proyecto, municipios de las provincias de La Habana, Sancti Spiritus, Las Tunas, Granma, Santiago de Cuba y Guantánamo.

La **creación del grupo de expertos en estudios sociodemográficos** garantiza la base fundamental de la preparación de especialistas en el conocimiento de temas demográficos y en el manejo de diferentes herramientas para el análisis demográfico. Ellos se componen, en primer lugar, de profesores e investigadores de las universidades e institutos de investigación que son los encargados de formarse y prepararse en temas de población para la realización de caracterizaciones sociodemográficas así como de realizar análisis demográficos e investigaciones que identifiquen los principales problemas sociodemográficos del territorio. Al mismo tiempo y, en segundo lugar, el grupo está conformado por especialistas de diferentes

instituciones tales como las oficinas territoriales de información y comunicación, las instituciones de ordenamiento territorial, de trabajo, de educación, de salud, etcétera, que tienen como función principal participar en las investigaciones ya sea de manera directa o brindando información o proyecciones institucionales necesarias de su área de acción para las autoridades del territorio. De lo que se trata es de crear una masa crítica para el manejo y gestión de la información sociodemográfica. Cada grupo territorial es atendido por un profesor/investigador del CEDEM-UH que actúa como asesor del proyecto en el territorio.

Luego de creado el grupo de expertos se pasa a la realización de la capacitación a los miembros del

mismo. Esta **capacitación a miembros del grupo de expertos en temas demográficos** constituye el primer paso para la creación de esa masa crítica necesaria para el manejo y gestión de la información sociodemográfica. Para ello se prepara a los miembros del grupo en dinámica demográfica, proyecciones de población, población y desarrollo, demografía de poblaciones pequeñas, así como otros temas identificados *ad hoc* en correspondencia con las necesidades del territorio. Al mismo tiempo se incorpora a profesionales del territorio al proceso de formación académica en demografía a través de la Maestría en Estudios de Población ofrecida por el CEDEM.

El próximo paso posterior a las primeras acciones formativas es la **elaboración de la caracterización sociodemográfica** de los territorios donde tiene lugar el proyecto. Para ello se les brinda un formato común para confección de la misma que garantiza, por un lado, servir de guía en su proceso de construcción y por otro, la existencia de uniformidad en la estructura de todas las caracterizaciones que se elaboren en los diferentes territorios incluidos en la plataforma. Esta caracterización es elaborada por los miembros del grupo de expertos con la asesoría del profesor del CEDEM que actúa como asesor y otros expertos, para la corrección de aquellos aspectos de la misma que se consideren necesarios.

La elaboración de la caracterización sociodemográfica del territorio permite la **identificación de las principales líneas de investigación así como la creación de los grupos de trabajo** que las llevarán a cabo. Las caracterizaciones sociodemográficas constituyen una fotografía de la situación de la población del territorio y a través de ellas es posible identificar los principales problemas y situaciones del territorio que necesitan de un abordaje inmediato, de modo que se constituyen en líneas de investigación del grupo de trabajo. Luego de definidas las líneas se determina, mediante criterio de afinidad profesional e individual y experiencia en el tema, a los miembros del grupo que integrarán cada subgrupo para el desarrollo de cada línea.

Luego de varios meses de trabajo estarán listos los primeros **resultados de las diferentes investigaciones realizadas los cuales deben ser presentados en eventos territoriales y nacionales** que se organicen, de modo que sus resultados

puedan ser discutidos y compartidos con otros expertos a modo de memoria colectiva. De vital importancia resulta aquí que los resultados que se obtengan no se conviertan en un mero hecho académico o teórico, sino que los mismos se compartan con los representantes del gobierno que tienen que ver con ellos, con especialistas y profesionales de las instituciones relacionadas, con los comunicadores y periodistas de los diferentes medios, así como con los miembros de la comunidad como elemento educativo y para el cumplimiento de su rol participativo.

Para poder cumplir con el encargo de que los resultados que se obtengan no se conviertan en un mero hecho académico o teórico, se exige además la **elaboración y divulgación de reportes de investigación**, que constituyen documentos divulgativos de más fácil acceso para decisores y personal no experto en temas demográficos, que permitan un mejor conocimiento de la situación del territorio. Además se prevé la **publicación de los resultados de investigación en revistas nacionales o territoriales**, de manera que puedan ser compartidos y socializados con otros expertos en un ámbito más amplio. Para su aseguramiento el CEDEM pone a disposición de los investigadores la revista *Novedades en Población*, de amplia visibilidad en las redes académicas (Web of Science).

La **sensibilización a comunicadores** está dirigida al conocimiento y manejo de un adecuado tratamiento de los temas demográficos en los mensajes comunicativos por parte de los comunicadores, de modo de garantizar un intercambio fluido con comunicadores y periodistas a fin de prepararlos a tal fin. Esta tarea forma parte de las acciones dirigidas a la educación y la comunicación en población, necesarias para el manejo por todos de los temas demográficos en el contexto de los procesos de gestión del desarrollo local.

Finalmente, todo este trabajo debe complementarse con **acciones especializadas en el desarrollo de la comunicación y la educación en población** por parte de expertos en el tema que contribuyan a la adquisición de mayor precisión y dominio de los no entendidos, acerca de los temas demográficos relacionados con las principales problemáticas sociales del territorio. La situación actual demuestra carencia de una adecuada capacitación de los gestores, ya sea para utilizar la infor-

mación sociodemográfica en la gestión pública, o para comprender la importancia de los sistemas de información en la gestión del desarrollo local.

Todos estos componentes constituyen un sistema de ciclo abierto que en cada período reinicia un nuevo ciclo continuo para el perfeccionamiento de la gestión del desarrollo local. A ello se une el perfeccionamiento de los sistemas de información a escala local, por lo que se hace necesario desplegar e implementar sistemas eficientes de información que consigan crear la capacidad de anticipación en la gestión administrativa local, partiendo de un análisis de la gestión municipal en su conjunto y que tenga en cuenta los procesos y elementos de gestión que se están llevando a cabo en cada municipio.

Como señala Jaspers, “lo que todavía es muy incipiente es el proceso de institucionalización (incluyendo la disponibilidad de técnicos capacitados) del uso regular, normado, dirigido y acertado de los insumos sociodemográficos en los procesos decisorios locales. Hay, entonces, un desafío muy grande en materia de producción de insumos sociodemográficos a escala local, pero desde nuestro punto de vista la tarea más compleja y a la vez la más rezagada atañe a la ‘dotación de sentido’ de tales insumos y al establecimiento de procedimientos regulares y rutinas para su uso permanente en la gestión local” (Jaspers, 2006, p. 30).

Una precisión necesaria: el manejo de datos sociodemográficos

Adentrarse en el tratamiento del tema de la relevancia de considerar de manera explícita y deliberada los elementos sociodemográficos en el diseño y la gestión de las políticas territoriales orientadas a satisfacer las necesidades de la población en la gestión del desarrollo local constituye un problema de suma importancia en la gestión del desarrollo local. Comúnmente resulta insuficientemente comprendido el valor que poseen los datos sociodemográficos como insumos fundamentales en la gestión del desarrollo local y territorial.

Ya se ha dicho que en muchos países de América Latina los gobiernos nacionales son beneficiarios de proyecciones demográficas y de análisis demográficos determinados, particularmente en el caso de las políticas educacionales, de salud y de

saneamiento básico. Sin embargo, “es común que en el plano local los datos y técnicas característicos del análisis demográfico sean subutilizados” (Torres, 2006, p. 33). Pero a veces el problema se torna todavía más complicado cuando de lo que se trata es de determinar cuáles y qué tipo de dato o indicador sociodemográfico es necesario levantar o calcular en la escala local.

Los datos sociodemográficos nacionales que se obtienen en los Censos resultan muchas veces insuficientes cuando se intenta extrapolarlos a la escala local. Los indicadores a nivel local tienen a veces que ser levantados o calculados, con la dificultad añadida de que los mismos requieren de una base de cálculo diferenciada en el entendido de que las bases de cálculos nacionales se basan en denominadores mayores que los que las áreas locales pueden llegar a alcanzar. Por ejemplo, al referirse al cálculo de la mortalidad infantil que se calcula sobre mil nacidos vivos en un municipio donde no nacen mil niños o al de la mortalidad materna que se calcula sobre cien mil nacidos vivos en un territorio donde tampoco nacen cien mil. En esos casos, los resultados que se obtienen tienen un sesgo como resultado de la aplicación de la ley de los grandes números a lugares a donde no se alcanzan esos valores. Aquí hay que aplicar otros cálculos propios de la metodología de la demografía de áreas pequeñas. “El área donde el análisis demográfico ha sido más frecuente es en la elaboración de indicadores de base territorial —en la forma de tasas (morbilidad, mortalidad, cobertura, etcétera)— y su principal uso ha estado en la producción de los denominadores que servirán de bases para construir tales tasas” (Torres, 2006, p. 45). El cálculo de tales denominadores resulta el elemento más importante para el trabajo del análisis demográfico en áreas pequeñas.

Otra problemática radica en determinar el tipo de indicadores que es necesario levantar o calcular cuando en determinados hechos demográficos se mezclan elementos demográficos y administrativos, como pueden ser, por ejemplo, la población en edad laboral por grupos de edades y las necesidades laborales por sectores o la proyección de niños de las primeras edades en correspondencia con la fuente de personal pedagógico calificado para el proceso educativo y las disponibilidades materiales en las escuelas. Aquí pudiera ayudar la

elaboración de una buena cartografía de las áreas pequeñas en Sistemas de Información Geográfica (SIG) que permitan establecer en un mismo sistema de información datos de diferentes orígenes.

El última instancia, de lo que se trata es de identificar de acuerdo a las características propias de las áreas locales, los elementos que han de constituirse en indicadores específicos del nivel local y determinar sus bases de cálculo para la construcción de tales indicadores. Esta tarea permitirá erigir la base sobre la que se fundamente la construcción de los sistemas de información a nivel local y territorial, que al mismo tiempo se constituyan en fundamento para la participación ciudadana de decisores, instituciones e individuos que formen parte del territorio correspondiente.

Conclusiones

No basta con reconocer la necesidad de tener en cuenta el componente demográfico en la gestión del desarrollo local y territorial, sino que es necesario darle el justo lugar que debe tener en las estrategias de desarrollo en tanto los datos de población dan cuenta de forma esencial de la situación real de las poblaciones en un momento o período determinado para la proyección de estrategias de desarrollo. Prácticamente todos los comportamientos estructurales y funcionales de la población en un territorio determinado puede ser objeto de estudio de la demografía, y el tratamiento de los datos hace que los mismos se conviertan en insumos obligados para las estrategias de desarrollo local.

No tener en cuenta a la población desde el principio, como componente esencial de las estrategias de desarrollo territoriales, sería como tomar un camino a ciegas sin saber cómo llegar al lugar propuesto. De importancia resulta la propuesta de pasos a seguir en forma de algoritmo metodológico, en las iniciativas relacionadas con la información sociodemográfica respecto de las políticas locales en el contexto de la proyección de sus estrategias de desarrollo, pues constituye un instrumento de cómo articular las dinámicas demográficas en los planes de desarrollo local.

De importancia vital resulta también determinar cuáles y qué tipo de dato o indicador sociodemográfico es necesario levantar o calcular en

la escala local, pues los datos sociodemográficos nacionales que se obtienen en los Censos resultan muchas veces insuficientes cuando se pretende extrapolarlos a la escala local.

Los indicadores sociodemográficos a nivel local tienen características diferenciadas respecto a los que se utilizan en áreas mayores por el tamaño del dato o por el tipo de indicadores a calcular. Para determinar los indicadores a nivel local hay que aplicar otros cálculos propios de la metodología de la demografía de áreas pequeñas. El cálculo de tales denominadores resulta el elemento más importante para el trabajo del análisis demográfico en áreas pequeñas. Para determinar el tipo de indicadores que es necesario levantar o calcular en áreas pequeñas hay que identificarlos mezclando muchas veces elementos demográficos y administrativos. La utilización de métodos de áreas pequeñas representa una herramienta necesaria en el trabajo de instrumentación de indicadores sociodemográficos para el desarrollo local.

Referencias bibliográficas

- Aja, A. (2015). La experiencia de Cuba en la realización de los proyectos de capacitación e investigación en población y Desarrollo Local (CEDEM / UNFPA). *Novedades en Población (versión electrónica)*, 11(22), 1-25.
- Araujo, R. (2016). Desarrollo local y trabajo comunitario: la experiencia del CEDEM-UH en el marco de PADIT. *Novedades en Población (versión electrónica)*, 12(24).
- Burriel de Orueta, E. (2003). La demografía en la planificación territorial. *Ería*, (60).
- Cárdenas, P. (2006). Información Sociodemográfica en Marketing para Decisiones Empresariales a Escala Local. En: Rodríguez Vignoli, J., CELADE/ División de Población. Santiago de Chile, octubre de 2006. Serie Seminarios y Conferencias (48).
- Colectivo de autores. (2001). Demografía: ¿amenaza u oportunidad para América Latina? Capítulo 2. Disponible en: http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubbb-2001_5219.pdf
- Cruz, L. (2011). Actividades alternativas para el desarrollo local sostenible en el municipio Moa. *Ciencia & Futuro*, 1(3).
- De Freitas, T. y Magalhães, D. (2006). Experiencias del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en la capacitación sobre población en

- Brasil. En Rodríguez Vignoli, J., Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local. CELADE/División de Población. Santiago de Chile, octubre de 2006. Serie Seminarios y Conferencias. (48).
- Finot, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la CEPAL*, (86).
- Jaspers, D. (2006). Discurso pronunciado en la apertura de la Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local. Celebrada en La ciudad de Santiago de Chile. En: Rodríguez Vignoli, J., Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local. CELADE/División de Población. Santiago de Chile, octubre de 2006. Serie Seminarios y Conferencias (48).
- Maerien, J. y Hoekman, A. (2006). Experiencias nacionales llevadas a cabo por el UNFPA: el caso de Honduras y el uso de información sociodemográfica en San Pedro Sula y otros municipios. En: Rodríguez Vignoli, J., Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local. CELADE/División de Población. Santiago de Chile, octubre de 2006. Serie Seminarios y Conferencias (48).
- Morales, M. (2006). El Proyecto "Apoyo a los Sistemas de información sociodemográfica para el desarrollo a nivel local": La experiencia de Nicaragua. En Rodríguez Vignoli, J., Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local. CELADE/División de Población. Santiago de Chile, octubre de 2006. Serie Seminarios y Conferencias (48).
- Phélan, M. (2007). La red Observatorios Locales de Barcelona, España. *FERMENTUM*, 17 (48), Mérida, Venezuela.
- Rivadeneira, L. (2000). Insumos sociodemográficos en la gestión de políticas sectoriales. *Serie Población y Desarrollo*, (11), 7-10. División de Población CELADE. Santiago de Chile.
- Rodríguez Vignoli, J. (2006). Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local. CELADE/División de Población. Santiago de Chile, octubre de 2006. Serie Seminarios y Conferencias (48).
- Silva, I. (2003). Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Serie Gestión Pública.
- Torres, H. (2006). Información demográfica y políticas públicas a escala regional y local. En: Rodríguez Vignoli, J., Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local. CELADE/División de Población. Santiago de Chile, octubre de 2006. Serie Seminarios y Conferencias (48).