

PROGRAMAS SOCIALES COMO ESPACIOS DE ACCION PARA LA PUESTA EN MARCHA DE PROYECTOS POBLACIONALES

Fernando Salamanca*
Juan Carlos González

RESUMEN

En este documento se presentan notas introductorias y preliminares sobre la posibilidad de insertar proyectos poblacionales en programas sociales institucionales como una forma de generar políticas de población en forma inductiva.

Se sugieren áreas de acción para integrar proyectos poblacionales en programas de salud, de educación, de vivienda, de empleo y de justicia y se considera el trabajo realizado por las organizaciones no gubernamentales como un vivero para la generación de este tipo de proyectos.

Finalmente, se establecen las relaciones entre este tipo de actividad y la capacitación en población y desarrollo.

(PROYECTOS DE DESARROLLO)
(DESARROLLO SOCIAL)

(POBLACION)
(POLITICA DE POBLACION)

*Sociólogo y planificador urbano regional chileno. Miembro docente de la Universidad Diego Portales, Universidad de Chile y Pontificia Universidad Católica, en Santiago de Chile.

SOCIAL PROGRAMMES AS FIELDS OF ACTION FOR THE IMPLEMENTATION OF POPULATION PROJECTS

SUMMARY

These introductory and preliminary notes aims to discuss the possibility of inserting population projects in social institutional programmes as a way of generating populations policies in an inductive form.

The suggested areas of action for the integration of population projects are programmes of health, education, housing, employment and justice. The activities done by the non gubernamental organizations are also considered as a creative institutional framework for the development of this kind of projects.

Finally, the relations between this activity and the training and education in population and development are established.

(DEVELOPMENT PROJECTS)
(SOCIAL DEVELOPMENT)

(POPULATION)
(POPULATION POLICY)

INTRODUCCION

Como se planteaba recientemente en la inauguración de un foro internacional sobre la política de población (FNUAP, 1987), ya es un hecho reconocido en la actualidad que "existe un amplio consenso entre los países en cuanto a la necesidad de formular políticas de población y de integrar factores demográficos en la planificación del desarrollo" señalándose, sin embargo, que "no hay tanta unanimidad tocante a la forma de incorporar esas políticas y mucho menos respecto a la manera de hacer que el concepto de planificación integral sea operacional". Se indicaba que "el concepto de esta planificación integrada varía desde la simple incorporación de objetivos de población en las políticas generales y sectoriales de desarrollo hasta la implantación de un sistema que permita la interacción de las iniciativas de desarrollo y de población para que funcionen de suerte que se produzcan los cambios deseados en cada esfera".

El objetivo de estas notas es contribuir al debate proponiendo como hipótesis de trabajo la utilidad que para la generación de políticas de población puede tener la formulación, inserción y desarrollo de proyectos poblacionales en programas sociales, considerados estos últimos como partes componentes de las políticas sociales.

Desde un punto de vista deductivo, las grandes decisiones sobre la calidad de vida de la población se estructuran en definiciones básicas dentro del aparato del Estado. El marco global lo expresan representaciones futuras del comportamiento de las grandes variables del desarrollo social. A este marco normativo se lo conoce como *estrategia o modelo de desarrollo social*, la cual fija horizontes de largo plazo que implican decisiones globales para enfrentar los problemas sociales del país en cuestión. La estrategia está muy asociada a elementos tales como visión del hombre, tipo de sociedad deseada, rol del Estado, inserción de la sociedad civil, etc.

La estrategia social se formaliza en un plan de desarrollo con períodos de tiempo precisos, montos asignados dentro del gasto fiscal, especificación en políticas sociales, desagregación territorial y una precisión sobre su base institucional.

Las *políticas sociales* son, entonces, la concreción de cada una de las líneas u orientaciones sectoriales de la estrategia y, por lo tanto, deben adaptarse a los límites impuestos por ésta.

Por lo general, las políticas sociales tienen como componentes esenciales una serie de intervenciones específicas, las cuales son usualmente conocidas como *programas*. La política educacional, por ejemplo, tiene como programas la educación básica, la educación media y la educación superior.

Precisamente en este tipo de programas sociales se considera la posibilidad de inserción de *proyectos poblacionales*, entendidos éstos como intervenciones de tipo innovativo, discontinuas en el tiempo o espacio y que definen como meta u objetivo la modificación de los factores que afectan el comportamiento demográfico de la población elegida. Eventualmente el proyecto poblacional, una vez establecida su eficacia y eficiencia, después de aplicaciones reiteradas, podría traducirse en programas institucionales dentro del marco de la política social respectiva.

El carácter creativo de los proyectos facilita la experimentación de intervenciones que posteriormente puedan ser la base de políticas sociales emergentes. Este no es precisamente el caso de las políticas de población, que en muchas circunstancias fueron generadas a partir de decisiones globales sin que hubieran sido acompañadas de un proceso inductivo de validación de proyectos poblacionales locales y su inferencia con programas nacionales o regionales.

Esta limitante en la gestación de las políticas de población eventualmente podría paliarse mediante el aprovechamiento del espacio institucional que abren los programas sociales. Estos programas tienen el mérito de estar estabilizados en el tiempo y en el espacio (son permanentes y de carácter nacional) y cuentan además con respaldo institucional y financiero.

Por otra parte, los equipos técnicos ejecutores de políticas de población están conformados por profesionales que laboran habitualmente en programas sociales, por lo cual el programa es el ámbito natural y cotidiano de trabajo. En este ámbito, la relación con la comunidad es estrecha, lo que permite detectar áreas innovativas sin necesidad de esperar modificaciones político-institucionales que, por lo general, son de lenta gestación y llegan con una serie de distorsiones al nivel programático.

AREAS DE ACCION

Con miras a la ilustración de los espacios de acción programáticos para proyectos poblacionales, se hará referencia a los programas sociales públicos en los sectores de salud, de educación, de vivienda, de empleo y de justicia.

Los programas del *sector salud* son los más ligados a las políticas de población y varios proyectos poblacionales son de hecho programas establecidos institucionalmente, como es el caso de la atención materno-infantil y de la planificación familiar. A su vez, es el área en que se han determinado con mayor precisión las interrelaciones entre variables demográficas y programas sociales.

Con fines ilustrativos, cabe señalar que los programas de salud usuales en América Latina son los siguientes:

– Programas materno-perinatales: orientados a disminuir los riesgos de la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio y reducir la morbi-mortalidad gineco-obstétrica y perinatal. Comprenden controles sistemáticos a la mujer embarazada y posteriormente a los niños recién nacidos hasta los seis meses de edad.

– Programas infantiles y del adolescente: consistentes en controles de salud y consultas de morbilidad practicados a los niños y adolescentes para vigilar crecimiento y desarrollo. Se complementan con la acción de las vacunaciones masivas.

– Programas nutricionales: operacionalizados generalmente en intervenciones nacionales de alimentación complementaria y controles de salud, mediante los cuales se puede clasificar a la población infantil según su estado nutricional. Los programas de complemento alimentario consisten generalmente en la distribución de leche, o sustitutos, a niños, madres y nodrizas. Estos programas están usualmente ligados a los controles de salud.

– Programas para adultos y senescentes: destinados a extender la cobertura de nivel primario a la población adulta y senescente.

El espacio susceptible de ser abarcado por proyectos poblacionales está al interior de los programas establecidos, innovando tipos de intervención en el área alimentaria, materno-infantil y de planificación familiar. Aquí se inscriben los proyectos de educación sanitaria o atención pre-básica, atención a la adolescente embarazada o embarazada enflaquecida y los proyectos comunitarios de modificación de hábitos de crianza. En los programas de planificación familiar la innovación se concentra en proyectos poblacionales con monitores comunitarios o de apoyo educativo y capacitación anexa a la planificación familiar. Las exigencias para el diseño, ejecución y evaluación de proyectos poblacionales son altas, dada la experiencia acumulada en el monitoreo y la cuantificación de programas sanitarios (OPS, 1986). Más bien el formato de los proyectos poblacionales debe centrarse en estrategias de implementación y evaluación de carácter más participativo, buscando complementarse con proyectos poblacionales educativos o de otros sectores sociales.

Los proyectos poblacionales de carácter participativo implican una redefinición de roles entre el grupo técnico y los beneficiarios, con la consiguiente mayor complejidad de las redes de interacción y la adecuación de los sistemas de control y evaluación de impacto de los proyectos. Otra área de redefinición es la complementariedad institucional de los proyectos poblacionales entre sí y con los programas sociales en los grupos de edades prioritarios de la atención materno-infantil. En estos grupos de edades se entrecruzan diversas intervenciones de distinto origen gubernamental y no gubernamental, para lo cual debe tenderse al aprovechamiento de las

economías externas que pueden generar estos programas en el espacio local, ámbito usual de atención de los programas de salud.

Con relación a la tercera edad, cabe señalar que, aunque la ejecución de proyectos poblacionales de acuerdo a grupos etáreos es común dentro de las políticas de población, los grupos de edades correspondientes a los ancianos no tienen un volumen ó variedad de proyectos similares a los grupos de edades materno-infantiles. En el caso particular de Chile, la tercera edad carece de proyectos poblacionales y sólo es objeto de algunos programas asistenciales llevados a cabo por corporaciones de beneficencia pública. Naturalmente, los proyectos poblacionales de la tercera edad apuntan a modificar las condiciones de morbimortalidad de este grupo y mejorar la calidad de vida. Dada la rapidez de la transición demográfica en América Latina, la tercera edad está en vías de constituirse en un área clave de proyectos poblacionales, por lo que es preocupante la indiferencia de los tomadores de decisiones frente a la magnitud de este problema.

Los proyectos poblacionales adquieren un carácter exploratorio, concentrándose en la morbilidad, vida sexual y rehabilitación física del senescente. Es un hecho obvio que aún es prematuro aplicar criterios costo-beneficio o costo-efectividad a estos proyectos, los cuales más bien deben basarse en diseños no experimentales con impactos globales, para posteriormente refinarlos en diseños cuasi-experimentales o de rentabilidad social.

Los *programas educacionales* son los más promisorios para insertar proyectos poblacionales, por contar con poblaciones-objetivos estabilizadas e incluir grupos de edades en que la transmisión de conocimientos es la más adecuada.

Como referencia, cabe destacar los siguientes programas educacionales predominantes en América Latina:

– Programas de educación pre-básica: en este sector es difícil crear programas de bajo costo. La orientación predominante es aumentar las intervenciones tempranas de carácter comunitario que incentiven la relación familia-hijos. Aun así es particularmente difícil, incluso en este tipo de intervenciones, ampliar la cobertura de este grupo etáreo. Estos programas se realizan a través de jardines infantiles o centros de estimulación sico-social y desarrollo del lenguaje.

– Programas de educación básica: supervisados o ejecutados por instituciones estatales o municipales aunque se incentiva en forma creciente la participación de corporaciones privadas con niveles variables de subsidio del Estado.

– Programas de educación media: supervisados o ejecutados por entidades estatales, municipales o privadas. En muchos países de América Latina la educación media tiene diferenciaciones en su plan de estudios, distinguiendo entre una modalidad científico-humanista y otra técnico-profesional.

– Programas de educación superior: dado su alto costo se tiende a estabilizar o disminuir la participación estatal, incentivando al sector privado en la constitución de entidades de enseñanza post-media, ya sea de tipo universitario o de formación técnico-profesional.

– Programas asistenciales o de complemento a la educación formal, mediante acciones de auxilio escolar y de becas: ejemplos de este tipo de programas son los de complemento alimentario escolar, hogares o internados estudiantiles y becas a estudiantes pobres o provenientes de grupos minoritarios.

De estas líneas de programas, los proyectos poblacionales más adaptables serían los de educación para la población, así como los de educación sanitaria y sexual. La ligazón de los padres al sistema educativo a través de las escuelas para padres o modalidades similares permitiría introducir módulos educativos sobre sexualidad y familia y salud materno-infantil. En la educación media cabrían proyectos de planificación familiar y educación sexual. En la educación y capacitación de adultos es posible diseñar proyectos de fortalecimiento de asentamientos humanos intermedios y en general de distribución espacial de la población mediante el uso selectivo a nivel regional de estos proyectos.

Desde el punto de vista del diseño y ejecución de estos proyectos, surgen una serie de desafíos debidos a las características particulares de lo poblacional. Se destacan entre ellas la identificación y adaptación cultural de los módulos educativos, dado que los conocimientos entregados por los proyectos poblacionales están ligados a dimensiones íntimas relacionadas con hábitos de crianza y desarrollo intrafamiliar. Debe señalarse que la innovación en esta área está inevitablemente restringida por el rezago cultural de valores y creencias asociadas a la reproducción humana; además, la religiosidad popular es un prerrequisito para adaptar el programa a la vivencia de los sectores que comparten esta cosmovisión.

En la ejecución de los proyectos debe considerarse la colaboración del personal docente y para-docente, evitando la superposición de funciones o el recargo de tareas dentro de la rutina normal del proceso de enseñanza. La evaluación de los proyectos poblacionales insertos en programas educacionales tendría en una primera etapa una modalidad de evaluación cognitiva similar a los programas de enseñanza tradicionales, pero en el mediano plazo deberá ser acompañada por una evaluación de seguimiento o de efectos indirectos en el comportamiento demográfico de la población.

Los *programas habitacionales* en América Latina comprenden, entre otros: lotes con servicios, vivienda progresiva, saneamiento ambiental, legalización de la tenencia de la tierra y subsidios monetarios a la demanda por vivienda. Los programas de construcción de viviendas sociales, con tecnologías intensivas en capital, representan un alto costo para el Estado y comprometen, para el pago de los mismos, altos niveles de endeudamiento en los sectores pobres.

Estos programas presentan la dificultad de ofertar bienes de consumo duraderos y el hecho de que la inserción de proyectos poblacionales sólo sería factible en programas habitacionales que comprendan la interacción con el beneficiario, en especial programas de vivienda progresiva o autoconstrucción. En este caso, los proyectos poblacionales tendrían un contenido educativo, destacando la interrelación entre higiene ambiental, vivienda e interacción familiar.

Una situación diferente presentan los proyectos poblacionales que, mediante la localización de la vivienda, pretenden afectar la distribución espacial de la población y los flujos migratorios. Cabe advertir que estos proyectos han tenido un efecto muy reducido, salvo en el caso de las migraciones forzadas o erradicaciones que atentan contra un derecho soberano de la población a la libre localización en el territorio.

El *sector empleo* sirve de base para la absorción del desempleo en períodos recesivos de la economía y la capacitación laboral en los períodos expansivos. Dada la magnitud de los sectores informales, la baja productividad y los altos niveles de desempleo y subempleo, estos sectores, ya sea con un sentido anticíclico o pro-cíclico, son permanentes en las actividades del Estado.

Los programas especiales y asistenciales de empleo de carácter transitorio, potencialmente utilizables dada su definición de programas anticíclicos, serían de relevancia para proyectos poblacionales. Otros programas asistenciales que ligan empleo y desarrollo local, pese a su pequeño tamaño y cobertura local, tienen el mérito de abrir un espacio para una gran variedad de proyectos poblacionales, especialmente en el área materno-infantil, asentamientos humanos y educación para la población.

Otra área de interés poblacional es el aprovechamiento de los programas de capacitación, especialmente los de becas para capacitar a personas desocupadas y trabajadores independientes de escasos recursos. Estos programas permitirían incorporar proyectos poblacionales de un amplio espectro, en particular en áreas rurales. La coordinación en estas áreas con programas de índole productiva y de creación de infraestructura social incentivaría una distribución espacial más equilibrada. Al igual que los programas educativos, se podría elaborar módulos específicos en planificación familiar, familia, sexualidad, promoción de la mujer, etc.

El diseño de los proyectos poblacionales en esta área presenta dos desafíos: el primero es la calidad de la información que se puede entregar dadas la limitación de tiempo que imponen los cursos de capacitación y la heterogeneidad de los usuarios de estos programas y sus particulares motivaciones para asistir. Por lo tanto el proyectista debe considerar los altos niveles de deserción de los beneficiarios ya en la etapa del diseño de la intervención e introducir esta limitante en la relación costo-efectividad del proyecto.

Un factor importante que se ha de tener en cuenta es el impacto de los programas de empleo sobre la mujer y su redefinición de roles en el ámbito familiar y laboral. La experiencia de Chile ha indicado que su presencia en los programas ha sido significativa y, en algunos de ellos, predominante. De este modo, los proyectos poblacionales de promoción de la mujer adquieren un status central. En el diseño y ejecución debe considerarse la fuerza de los estereotipos tradicionales sobre el rol laboral de la mujer. A pesar de la fuerza de tales prejuicios, las evaluaciones de la participación femenina en programas especiales de empleo son muy positivas.

Dentro de los programas del *sector justicia o defensa social*, los predominantes en América Latina comprenden la prevención y rehabilitación del menor en situación irregular o en riesgo social. Prácticamente no existen los programas preventivos para el sector adulto y los de tipo rehabilitador tienden a estimular intervenciones en el medio libre o semi-institucional. Otra línea programática es la de promoción y acceso a la justicia de sectores marginados.

Los proyectos poblacionales podrían operar mediante la acción educativa institucional y así no se diferenciarían demasiado de los proyectos poblacionales adscritos a programas de educación formal; sin embargo, es sabido que la eficacia de las intervenciones institucionales en la juventud de conducta irregular es muy baja, lo que ha estimulado la tendencia a diseñar programas no institucionales o centrados en unidades sociales naturales, como la familia o los grupos primarios.

En esta modalidad, la identificación del grupo objetivo, la estandarización de los módulos educativos y la evaluación cognitiva de los proyectos poblacionales son más complejas. Así, los proyectos comunitarios poblacionales enfrentan la paradoja de que, por un lado, el diseño programático y evaluativo se hace más difuso pero, en un sentido contrario, las intervenciones formales, a pesar de su mayor institucionalización, tienen un bajo grado de eficacia. El mismo dilema se presentaría en los proyectos poblacionales al interior de los programas de educación formal.

Independientemente de estas dificultades, el contenido de los proyectos poblacionales en el sector juvenil de conducta irregular serían juventud y sexualidad, relaciones familiares, oportunidades de empleo y migración.

Otra área programática de relevancia poblacional la constituyen los programas de asistencia y promoción de la justicia a fin de permitir el acceso a ella de personas de escasos recursos. En tal asistencia tiene un rol importante la legalidad de hechos vitales, la protección a la familia y al menor y otros tópicos que aluden a la legalidad subyacente en el comportamiento reproductivo.

Los proyectos poblacionales en esta área son amplios y deben cubrir un déficit en la prevención y fortalecimiento de la capacidad de los sectores de escasos recursos para tener acceso al sistema judicial. Son cruciales los proyectos de capacitación en materia de derechos ciudadanos en relación

con la familia, el desarrollo local y el medio ambiente. Sólo desde hace un tiempo, organismos no gubernamentales han incursionado en esta área, usualmente de un acceso marcadamente regresivo para los sectores pobres, siendo un hecho obvio que la legislación y la protección legal no se adaptan al comportamiento demográfico y a la estructura poblacional de los estratos pobres.

LA EXPERIMENTACION EN PROYECTOS SOCIALES

Para la generación de ideas relativas a la formulación y desarrollo de proyectos poblacionales es obligatorio referirse a la proliferación de experiencias piloto estimuladas por organizaciones no gubernamentales u ONGs. Estas experiencias son de baja cobertura y por ello se han revelado como atractivos campos de experimentación social y laboratorios de prueba de intervenciones sociales de nuevo tipo: estilos comunitarios, participativos, localmente descentralizados y con tecnologías apropiadas (UNICEF, 1986).

Debe advertirse que sólo una parte de los proyectos sociales llevados adelante por las ONGs son factibles de ser adaptados como política estatal.

Las ONGs obedecen a una secuencia de articulaciones; algunas de ellas actúan como promotoras del desarrollo, identificando líneas de proyectos y canalizándolos a las agencias financieras. Otras actúan como instituciones evaluadoras de los resultados de los proyectos, con un fuerte componente profesional, y están sujetas a las líneas de asistencia al desarrollo que priorizan las agencias financieras.

Otro tipo de ONG opera como campo de experimentación y validación de intervenciones en programas del Estado. De hecho, operan como consultoras externas al Estado y su estructura institucional es más académica que promocional. Finalmente, en un rango más operativo, están las ONGs de promoción social en líneas sectoriales las que están sujetas a normas de auditoría y evaluación que les establecen las ONGs promotoras del desarrollo. Este es el nivel más adecuado para el desarrollo de proyectos poblacionales, por cuanto éstos son generalmente participativos y de fácil retroalimentación para correcciones futuras.

La mayoría de los proyectos desarrollados por las ONGs son locales. Cabe destacar que es en este nivel en el que se potencian las máximas posibilidades de la programación participativa, dado que es el nivel territorial inmediato en que se desarrolla buena parte de la vida cotidiana de la población. La existencia física de la escuela, el jardín infantil, la posta o policlínico facilita la vivencia y tangibilidad de los proyectos poblacionales y se convierte en un poderoso estímulo a la participación comunitaria.

Este nivel contrasta con el de los programas sociales institucionales que se ejecutan en los niveles regionales, nacionales o metropolitanos, ya que implican para el usuario un nivel institucional que escapa a la vivencia directa

del programa; de allí que las inquietudes y expectativas frente a estos programas sean de índole más abstracta que las de aquellos proyectos adscritos al espacio inmediato.

La participación popular en los programas de pequeña escala no significa descuidar su inserción en los niveles regionales y nacionales, en los que la participación se viabiliza por representación o consejos consultivos.

Un tema usual de discusión en los proyectos sociales es la identificación del criterio ordenador de la secuencia de intervención. Tanto la ONG como muchos programas estatales desarrollan intervenciones que se caracterizan por dirigirse a grupos de alto riesgo –como la madre y el niño– y con un carácter de intervención temprana o preventiva. La secuencia de intervención se ajusta al ciclo vital y lo ordena de acuerdo a los grupos etéreos siguientes:

Grupo 0 a 2 años: en este grupo las intervenciones apuntan al aspecto nutricional y al aspecto sico-social. Dentro del primero se destacan las acciones cuyo objetivo es aumentar el período de lactancia materna, la vigilancia nutricional del menor, la mejor utilización de los servicios públicos, etc. En el aspecto sico-social existen experiencias innovativas en lo que se refiere a la relación madre-hijo y familia-hijo, particularmente estimulación precoz, aceptación de hijos no deseados, en especial en adolescentes, y capacitación en el rol socializador de la madre dentro del contexto de la relación familiar.

Grupo 3 a 6 años: especialmente relevante para este grupo son las intervenciones de capacitación en pautas de crianza y en el proceso de socialización orientado a la erradicación del castigo físico y verbal al niño, reemplazándolo por la atención a sus opiniones, deseos o demandas. Otra área de intervención importante y complementaria con la anterior ha sido la incorporación de las madres a jardines infantiles comunitarios en el ámbito vecinal para la atención rotativa de sus hijos, lo que les permite además realizar un trabajo remunerado fuera del hogar.

Grupo 7 a 14 años: en este grupo se destacan las acciones de capacitación familiar con la participación de la escuela y la comunidad para enfrentar la alta deserción y repetición dentro del ciclo de educación básica, las escuelas de padres con áreas temáticas como educación sexual, higiene personal y hábitos de estudio, las intervenciones orientadas a la disminución del trabajo infantil y a la creación y mantención de hogares para niños abandonados.

Grupo 15 a 24 años: intervenciones importantes en este grupo etéreo están destinadas a la adolescente embarazada, al comportamiento desviado del adolescente (drogadicción, alcoholismo, delincuencia, etc.), a la capacitación laboral de éste y a una capacitación más global orientada a superar la imagen de exclusión social y de conformismo anómico que presenta el adolescente del pueblo.

Grupo de edades adultas: este grupo carece de precisión para identificar grupos focales, en cuanto incluye programas con múltiples efectos

secundarios o que se orientan a grupos como la familia en que se incorpora a todos los grupos de edades. Otra restricción se deriva de la mayor movilidad de la población adulta y de la dificultad de delimitar intervenciones específicas. Aun así, se puede señalar un conjunto de acciones orientadas a:

a) Generar programas con base familiar comunitaria, tanto urbana como rural, a muchos de los cuales se hacía referencia en los grupos etáreos anteriores. Los proyectos poblacionales con base familiar se apartan de los criterios de formulación y ejecución de los formulados en los sectores públicos de salud o educación, ya que tienen un carácter más ambulatorio, un diseño más personalizado y un seguimiento y evaluación de carácter cualitativo y participativo.

b) Contribuir al desarrollo étnico. La progresiva conciencia de valorizar y respetar la identidad cultural de las etnias dentro de una nación conlleva la formulación de proyectos que expresen la particularidad del comportamiento demográfico de tales etnias, su modalidad de asentamiento humano y su comportamiento migratorio. Un margen apreciable de los fracasos de programas tradicionales con impacto poblacional se explica por la desvalorización de la particularidad étnica y su relación con la dinámica poblacional. Los proyectos en este sector son fuertemente participativos con equipos técnicos y/o voluntarios conformados por la propia comunidad. Particular importancia tiene el comportamiento migratorio de las etnias y la inserción en zonas urbanas o metropolitanas de un estilo de vida muy lejano a su cultura de origen.

c) Asistir a la población rural. Los proyectos en esta área se han orientado a la capacitación laboral, productiva y de gestión, a la asistencia a la organización de los trabajadores, a la incorporación de la mujer a la actividad remunerada y a proyectos relacionados con los trabajadores temporeros, entre otros.

d) Contribuir al desarrollo comunitario. Se engloban en esta línea una serie miscelánea de acciones de índole local, a las cuales tradicionalmente se les atribuye un carácter asistencial o complementario a los programas sociales de tipo tradicional. Proyectos poblacionales propios de este sector serían las ollas comunes, los jardines infantiles comunitarios, los talleres artesanales, las cooperativas de pescadores artesanales, los proyectos de auto-construcción, los huertos orgánicos comunitarios, los comedores populares, la salud comunitaria, etc.

e) Promover a la mujer. Estos programas han estado orientados a eliminar el rol de la mujer como receptora pasiva de bienes y servicios o la asignación unilateral de un rol reproductor que ha sido estimulado por los programas oficiales, como en el caso de los programas materno-infantiles. En esta línea se han desarrollado proyectos en el área de empleo, sexualidad, legislación, auto-confianza, fecundidad y otros que han estado dirigidos a la elevación de la conciencia y movilización de la mujer.

Resulta difícil hacer hipótesis sobre cuál de estas líneas de desarrollo derivarán posteriormente en programas institucionalizados. Previamente los proyectos de las ONGs deben superar exitosamente desafíos característicos de la formulación de políticas tales como una adecuada relación costo-efectividad, credibilidad política y social ante los tomadores de decisiones, factibilidad de adaptación en contextos urbanos y rurales y disponibilidad de recursos humanos y administrativos.

Un caso particular de dificultad para traducir la experimentación social de las ONGs en programas públicos, es la fragilidad del marco interpretativo y de la evidencia empírica que sustenta la intervención; de allí la crucial importancia de la formación teórica de los recursos humanos que diseñan, ejecutan y evalúan tales proyectos.

DESAFIOS PARA LA CAPACITACION EN POBLACION Y DESARROLLO

La identificación de los espacios de intervención poblacional que entregan los programas sociales y su inserción en un esquema de planificación participativa, definen nuevas exigencias a la formación de profesionales en este campo. Los prerequisites de tal formación implican una sólida comprensión de los vínculos macrosociales entre la población y el desarrollo y, en un plano de procesos institucionales, entre políticas de población y el resto de las políticas públicas e intervenciones privadas.

Desde un punto de vista realista, el referente institucional más inmediato del profesional en formación es una agencia sectorial, lo que plantea la exigencia de dominar cabalmente las políticas y los programas en que se expresa. Por ello, un propósito docente debería ser optimizar su especialización profesional con la capacitación en programas y proyectos poblacionales, sus bases conceptuales, el marco teórico en que se inspiran, sus modalidades de ejecución y las estrategias de evaluación en uso.

Resulta clave en el proceso formativo, la identificación de intervenciones innovativas que mediante una validación y adaptación adecuadas, enriquezcan y mejoren el impacto de los programas tradicionales. Esta capacidad para retroalimentar programas sociales conlleva eventualmente resistencias de las organizaciones. Este es el campo virtual de acción del profesional: por un lado, se encuentra en un terreno familiar dada su inserción funcionaria en programas establecidos, pero por otro, tiene un área de innovación que a su vez exige una serie de requisitos:

- que el proyecto poblacional tenga una base científica consistente y persuasiva para los programadores del sector;
- que el proyecto respete las condiciones usuales de factibilidad del diseño de intervenciones sociales para asegurar su futura eficacia y eficiencia;

– que el profesional tenga la capacidad de prever las resistencias y obstáculos organizacionales que presentará el proyecto de tipo innovativo dentro del marco de programas establecidos, y

– que el proyecto sea factible de ser adaptado a nivel regional y nacional y pueda estandarizarse como programa nacional.

Aun en la situación de generar proyectos poblacionales innovativos en los distintos programas sociales, subsisten otros problemas propios del diseño de políticas sociales, como sería la jerarquización entre proyectos poblacionales, su evaluación costo-beneficio o costo-efectividad y, naturalmente, su compatibilidad armoniosa con las políticas de población a nivel nacional.

BIBLIOGRAFIA

- Fondo de Población de las Naciones Unidas, *Informe del Foro Internacional sobre la Política de Población en la Planificación del Desarrollo*, México, D.F., 4 al 7 de mayo 1987, 99 pp.
- OPS, *Manual sobre el enfoque de riesgo en la atención materno-infantil*, Serie PALTEX para ejecutores de programas de salud, número 7, 1986, 265 pp.
- Salamanca, Fernando y Juan Carlos González, *Intervenciones locales de contenido socio-poblacional*, Primer Congreso Nacional de Planificación, Santiago, 12-13 de junio, 1989, 18 pp.
- UNICEF y Centro de Políticas Sociales y Planificación en Países en Desarrollo, *Del Macetero al potrero (o de lo micro a lo macro), El aporte de la sociedad civil a las políticas sociales*, septiembre 1986, 226 pp.

