
seminarios y conferencias

Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local

Jorge Rodríguez Vignoli
(Editor)



NACIONES UNIDAS

C E P A L

CELADE/División de Población

Santiago de Chile, octubre de 2006



Los artículos reunidos en este volumen fueron presentados en la reunión de expertos “Insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local”, que se llevó a cabo la Sede de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) en Santiago, los días 27 y 28 de octubre de 2005. La reunión se enmarcó en el programa de trabajo regular de CELADE/División de Población de la CEPAL y en el plan de actividades del Programa Regional de Población que ejecuta el CELADE/División de Población de la CEPAL con apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). En la reunión participaron representantes de varias oficinas nacionales del UNFPA (Bolivia, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y República Bolivariana de Venezuela), especialistas vinculados a proyectos de alcance local apoyados por el UNFPA, expertos de varias Divisiones de la CEPAL (Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Desarrollo Productivo y Empresarial, Desarrollo Social, e ILPES) y profesionales relacionados con el tema de la reunión. La actividad fue apoyada de manera decisiva por el UNFPA, ya que, además de enviar representantes a ella, sus oficinas nacionales respondieron un cuestionario enviado por CELADE sobre el tema. La compilación y revisión de los documentos elaborados por los ponentes de la reunión estuvo a cargo de Jorge Rodríguez, asistente de investigación de CELADE/División de Población de la CEPAL. La diagramación y la revisión formal de este documento fue apoyada por Enrique Pemjean, Angélica Van der Schraft, Rosita Figueroa, Daniela González, Alejandra Silva y Jonathan Linares. Se deja constancia que algunas ponencias presentadas en la reunión no son incluidas en este volumen, por tratarse de documentos no originales (publicados previamente a la reunión).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-9033

ISSN electrónico 1680-9041

ISBN: 92-1-322951-8

LC/L.2581-P

Nº de venta: S.06.II.G.111

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Presentación	7
I. Sesión inaugural	25
Discurso de <i>Lily Rodríguez</i>	25
Discurso de <i>Dirk Jaspers</i>	27
II. Población y desarrollo local: marco de referencia y experiencias regionales	31
A. Información demográfica y políticas públicas a escala regional y local, <i>Haroldo Torres</i>	33
B. Insumos sociodemográficos para el desarrollo y la gestión urbana, <i>Raquel Szalachman y Silke Schulte</i>	55
III. Experiencias nacionales apoyadas por el UNFPA: zona andina	75
A. Informe del procesamiento del cuestionario sobre población y desarrollo local entregado a las oficinas nacionales del UNFPA, <i>Jorge Rodríguez y Felipe Rivera</i> ..	77
B. Fortalecimiento de la dimensión poblacional en los procesos de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo, <i>Ciro Martínez Gómez y Consuelo Onofre Encinales</i>	97
C. Programa de Población y Desarrollo Local Sustentable (PYDLOS) de la Universidad de Cuenca, Ecuador, <i>Alejandro Guillén García</i>	111
D. Población y desarrollo local en la República Bolivariana de Venezuela. Lo comunitario y lo institucional: dos respuestas convergentes, <i>Luis Mauricio Phélan C.</i>	123

E.	Los observatorios sociales locales en la República Bolivariana de Venezuela. Tres intentos y ninguna vencida, <i>Luis Mauricio Phélan C. y Luis Jerónimo Reyes</i> .	137
F.	Bolivia: La experiencia del Instituto Nacional de Estadística en proyectos conjuntos con el UNFPA, 1990-2005, <i>Oscar Lora Rocha y Víctor Mezza Rosso</i> ...	147
IV.	Experiencias nacionales apoyadas por el UNFPA:	
	Centroamérica y Brasil	157
A.	Experiencias del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en la capacitación sobre población en Brasil, <i>Tais de Freitas Santos y Duval Magalhães Fernández</i>	159
B.	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, <i>Jozef Maerien y Arie Hoekman</i>	173
C.	El proyecto “Apoyo a los sistemas de información sociodemográfica para el desarrollo a nivel local”: La experiencia de Nicaragua. <i>Medea Morales</i>	183
V.	Sistemas de información y uso de tecnología sociodemográfica en la gestión local y regional: experiencias nacionales	189
A.	Análisis comparativo regional e intercomunal de la variación del déficit habitacional. Región de O’Higgins, 1992-2002, <i>Beatriz Valenzuela van Treek</i>	191
B.	Sociodemografía con microdatos censales: su uso en mercadotecnia y en las decisiones empresariales (con especial referencia a la utilización de microdatos censales para la estratificación socioeconómica de hogares y territorios), <i>Patricio Cárdenas Dreikorn</i>	213
VI.	Sistemas de información y uso de tecnología sociodemográfica en la gestión: experiencias regionales	229
A.	Uso de los censos de población, los censos agrícolas y las encuestas de hogares para políticas de desarrollo local, con énfasis en lo rural, <i>Martine Dirven</i>	231
B.	Insumos sociodemográficos para el desarrollo y la gestión local: una revisión de la experiencia del CELADE, <i>Jorge Rodríguez, Alejandra Silva</i>	247
VII.	Mesa redonda final: Población y gestión y desarrollo regional y local	275
	Anexo I	279
	Serie Seminarios y conferencias: números publicados	281

Resumen

En esta publicación se recogen versiones revisadas de los documentos presentados a la reunión de expertos “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, los días 27 y 28 de octubre de 2005, y que contó con el apoyo del UNFPA.

Los textos incluidos en este volumen apuntan a subrayar la importancia, los usos y las potencialidades de la información sociodemográfica a escala local y a relevar los desafíos que implica una recolección regular y un análisis fundado y oportuno de dicha información. Los artículos reunidos en esta publicación son de dos tipos. De una parte están documentos conceptuales y metodológicos elaborados por especialistas en el tema y que consideran una variedad de casos nacionales en la región. De otra parte están documentos que sintetizan la experiencia de varias oficinas del UNFPA en países de la región en materia de proyectos de cooperación a escala local. Tales documentos fueron elaborados atendiendo a una pauta proporcionada por CELADE/División de Población de la CEPAL, organizadora del evento. De esta manera, la reunión y el documento cumplen un doble propósito. De una parte está sistematizar conceptos e instrumentos para mejorar la información sociodemográfica a escala local y ampliar su explotación. Y de otra parte se encuentra difundir y discutir la experiencia del UNFPA en este campo, para reforzar y perfeccionar el apoyo que este organismo de Naciones Unidas brinda a escala local, e identificar futuros espacios de colaboración en esta tarea con otros actores del sistema, entre ellos la CEPAL.

Presentación

A. Asistencia y organización de los trabajos

Lugar y fecha de la reunión

La Reunión de Expertos sobre Insumos Sociodemográficos para la Gestión y el Desarrollo Local tuvo lugar en la sede de la CEPAL, Santiago de Chile, los días 27 y 28 de octubre de 2005.

Antecedentes

El CELADE, sobre la base de su colaboración con el UNFPA, convocó a la Reunión de Expertos para lograr consensos entre los profesionales y técnicos que trabajan en los temas de población acerca de la importancia y las posibilidades que ofrece la información sociodemográfica; generar una instancia de aprendizaje conjunto y de sistematización de la experiencia acumulada en los últimos 15 años; rescatar la memoria institucional y de los participantes, y proponer los pasos a seguir en las iniciativas relacionadas con la información sociodemográfica respecto de las políticas locales y la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio.

Objetivos

Esta Reunión de Expertos tuvo cuatro objetivos, a saber: i) analizar los diversos conceptos aplicados a la solicitud y empleo de la información sociodemográfica a nivel local; ii) examinar las iniciativas nacionales apoyadas por el UNFPA basadas en la utilización de información sociodemográfica para la gestión y el desarrollo local; iii) identificar el potencial de la información sociodemográfica respecto de las propuestas de desarrollo económico

y social en el ámbito local y regional, y iv) reflexionar, mediante el análisis de algunos casos, acerca de los posibles usos de la información sociodemográfica en la aplicación de políticas públicas y en la definición de inversiones privadas.

Asistencia¹

Participaron en la reunión expertos de las oficinas nacionales del UNFPA, académicos de universidades de la región, y funcionarios de gobierno de los siguientes Estados miembros de la CEPAL: Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua y República Bolivariana de Venezuela. Participaron también investigadores de la CEPAL de las divisiones de Desarrollo Social, Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Desarrollo Productivo y Empresarial, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y el CELADE.

Organización de los trabajos

Se realizaron sesiones plenarias en las que se presentaron ponencias sobre iniciativas que incluyeron el uso de insumos sociodemográficos a nivel local en países de América Latina y se hicieron comentarios a dichas ponencias. En la mesa redonda final se plantearon conclusiones acerca de los temas tratados en la reunión.

Temario

La reunión se desarrolló con arreglo al siguiente temario:

1. Población y gestión y desarrollo local: marco de referencia y experiencias regionales
 - a) Marco de referencia para el uso de insumos sociodemográficos en la gestión local
 - b) Desarrollo local en América Latina: conceptos y políticas
 - c) Desarrollo urbano, hábitat y gestión municipal
2. Experiencias nacionales apoyadas por el UNFPA: zona andina
 - a) Resultados de la encuesta enviada a las oficinas nacionales del UNFPA sobre proyectos en materia de población y desarrollo local
 - b) Fortalecimiento de la dimensión poblacional en los procesos de ordenamiento territorial y planeamiento del desarrollo
 - c) Programa de población y desarrollo local sustentable (PYDLOS) de la Universidad de Cuenca, Ecuador
 - d) Población y desarrollo local en Venezuela. Entre lo comunitario y lo institucional, dos respuestas que convergen
 - e) La experiencia del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Bolivia en proyectos conjuntos con el UNFPA entre 1990 y 2005
3. Experiencias nacionales apoyadas por el UNFPA: Centroamérica y Brasil
 - a) El caso de Brasil: proyectos de capacitación de la Fundación Joaquim Nabuco (FUNDAJ) y la Compañía de Desarrollo Económico y Planeamiento Urbano (CODEPLA)
 - b) El caso de Honduras y el uso de información sociodemográfica en San Pedro Sula y otros municipios.

¹ La lista de participantes figura en el anexo 1 de este informe.

- c) El caso de Nicaragua: apoyo a los sistemas de información sociodemográficos para el desarrollo a nivel local
- 4. Sistemas de información y uso de tecnología sociodemográfica en la gestión local y regional: experiencias nacionales
 - a) Estimación regional y municipal del déficit habitacional, VI Región, Chile
 - b) Gestión urbana e información sociodemográfica en San Pablo
 - c) Uso de variables censales en estratificación social y comercialización en Chile
- 5. Sistemas de información y uso de tecnología sociodemográfica en la gestión local y regional: experiencias regionales
 - a) Uso de información sociodemográfica para la asignación de recursos educativos en el ámbito local
 - b) Uso de censos agrícolas y de población para análisis productivos y sociales en zonas rurales
 - c) REDATAM+SP, herramienta de análisis y aplicaciones
- 6. Mesa redonda: “Población y gestión y desarrollo regional y local”
- 7. Clausura

B. Sesión inaugural

Presidieron la sesión inaugural Lily Rodríguez, Oficial a cargo del UNFPA-Ecuador y Dirk Jaspers, Director de CELADE/División de Población de la CEPAL.

La representante del UNFPA habló acerca de las actividades de esa institución respecto del empleo de la información sociodemográfica para la gestión y el desarrollo local, que en los 10 años anteriores habían seguido los lineamientos de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) de 1994 en la que se reconoció a la población como el centro del desarrollo y se evaluó positivamente el creciente proceso de descentralización. En este sentido, el UNFPA desarrolló tres líneas de trabajo, a saber: i) la implementación de sistemas de información destinados a fortalecer la gestión y la planificación locales; ii) la formación de recursos humanos en temas de población destinados a incidir en la generación de políticas públicas, así como también la formación de personal a nivel municipal para el uso de sistemas de información, y iii) la conformación de redes de especialistas en población, tendiente a constituir una masa crítica en este campo. Asimismo, mencionó que no era suficiente mejorar los sistemas de planificación local si no se mejoraban los sistemas nacionales o intermedios de planificación, por lo que el proceso debía ser sistémico y el análisis demográfico debía entenderse más allá de los agregados poblacionales, considerando a la categoría de población como una categoría similar a las de género, etnia, clase y generación e, incluso, dentro del marco de las inequidades sociales.

Habló, además, acerca de los retos que debía enfrentar el UNFPA en los años siguientes para superar las limitaciones observadas durante el debate de los objetivos de desarrollo del Milenio en relación con el análisis de la problemática de la población que sufre las brechas de la inequidad, y con el conocimiento de las características de los procesos de exclusión. Destacó que el UNFPA debía hallar enfoques innovadores que incorporasen nuevas estrategias e integrasen aspectos productivos, del mercado de trabajo y de la reactivación económica, entre otros, al análisis y el diseño de políticas locales, y que era necesario pensar en nuevas estrategias para evitar el agotamiento de los enfoques y de las metodologías, siendo necesario un diálogo interdisciplinario que permitiera el conocimiento real de las poblaciones. Planteó, asimismo, que el CELADE debía

apoyar el desarrollo de las capacidades analíticas de las oficinas nacionales del UNFPA y de los asociados nacionales en el marco de la cooperación Sur-Sur, así como las estrategias y los enfoques multidisciplinarios, haciendo uso de la vasta experiencia de la División en estos temas y de la asociación estratégica del UNFPA y el CELADE en un marco de cooperación internacional y fortalecimiento conjunto.

El Director del CELADE planteó que esta reunión se inscribía en una línea de trabajo histórica de la División, en la que el área de los insumos sociodemográficos en el ámbito local es cada vez más amplia puesto que ha aumentado la solicitud de este tipo de información por parte de los países, los organismos del sistema de las Naciones Unidas y las divisiones de la CEPAL. Hizo mención a los antecedentes de esta reunión, entre ellos, las reuniones organizadas por el CELADE sobre temas poblacionales y los efectos territoriales de las dinámicas demográficas; las misiones y la asesoría técnica a nivel nacional, regional y comunal tendientes a fomentar el uso de información, el conocimiento y las metodologías sociodemográficas y las diversas actividades de capacitación que la División ha realizado para la utilización de información sociodemográfica en el ámbito local y el procesamiento de microdatos censales por medio de REDATAM.

Analizó, además, el nuevo escenario de la región, donde el proceso de descentralización era algo irreversible y la mayor disponibilidad de información sociodemográfica desagregada, así como el creciente peso político e institucional de los temas y grupos locales ofrecían un contexto para la colaboración. Esto planteaba nuevos retos para el intercambio de experiencias en la utilización de insumos sociodemográficos a nivel local, tanto con los grupos locales como con el sistema de las Naciones Unidas y con otros agentes de desarrollo local.

C. Desarrollo de la reunión

Población y gestión y desarrollo local: marco de referencia y experiencias regionales

En la reunión se debatió acerca de las posibilidades que ofrecía la información sociodemográfica para la gestión y el desarrollo local, y se presentaron tres ponencias acerca de los diversos modelos de desarrollo local para el planeamiento de políticas sociales, el desarrollo económico y social y el planeamiento urbano desde la óptica local. Se ahondó en las limitaciones y dificultades en la aplicación de criterios técnicos para la utilización de información sociodemográfica a nivel local, por la naturaleza misma de la información, por las fallas en la recopilación y por el contexto en el que se llevaba a cabo la gestión local.

Se reconoció que la utilización de información sociodemográfica había adquirido una nueva relevancia debido a la descentralización administrativa de la región. Los gobiernos locales habían adquirido nuevas funciones y responsabilidades, por lo cual los insumos sociodemográficos eran una herramienta crucial para una buena gestión. Los planteos de los oradores abarcaron una variedad de posibilidades que ofrecía la información sociodemográfica para la gestión y el desarrollo local, un ámbito donde sus posibles usos se complementaban con los nuevos criterios de transparencia y evaluación de la gestión regional o municipal, adquiriendo este tipo información un valor democrático y de participación social que se enmarcaba en el concepto de rendición de cuentas, es decir, de control de la gestión pública mediante el acceso a la información. Así, el valor de la información sociodemográfica se advertiría en la buena asignación de los recursos provenientes de las políticas sociales, tanto en lo referido a la cobertura como a la selección de beneficiarios a nivel regional, comunal y territorial; el diagnóstico del potencial endógeno para el desarrollo económico, social, productivo y de capital social y cultural de un territorio determinado; la adopción de decisiones que tuvieran un efecto significativo en la mejora de la calidad de vida y el alivio de la pobreza y que, al mismo tiempo, corrigieran los efectos no deseados de las políticas

públicas y del planeamiento urbano; una mayor transparencia de la gestión local, que evitara flagelos como el clientelismo, el mal uso de recursos y el diseño intuitivo de políticas públicas en el ámbito local, lo que era especialmente grave en contextos urbanos complejos.

El representante del Centro Brasileño de Análisis y Planeamiento (CEBRAP) de Brasil remarcó la importancia de este tipo de información en la creación de políticas sociales que se traducirían en una mejor inversión de los recursos públicos en áreas urbanas, mientras que el representante de la División de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL propuso un modelo de desarrollo de las capacidades productivas endógenas y basales situadas en un territorio e identificadas con él. Por su parte, las representantes de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL propusieron el tema del uso de esta información para el logro y el seguimiento de metas y acuerdos internacionales, como los objetivos de desarrollo del Milenio y la Agenda Hábitat, en el seno de los esfuerzos de superación de la pobreza en las ciudades.

Hubo consenso respecto de que la información sociodemográfica era útil en otros ámbitos profesionales. Asimismo, se destacó la importancia de contar con información veraz, actualizada y con un nivel de desagregación adecuado que cumpliera con una serie de estándares, así como con herramientas para su tratamiento metodológico e informático de fácil empleo y con costos razonables. Se hizo hincapié en que la información sociodemográfica debía considerarse un bien público.

La propuesta del representante del CEBRAP vinculó la gestión urbana y metropolitana al diseño de políticas sociales y de focalización territorial y social de los recursos en un marco de descentralización creciente, una marcada urbanización de la pobreza y diversas exigencias para las políticas públicas en el ámbito local, regional y central. Su planteo giró en torno a la posibilidad de establecer un principio de comprensión y articulación entre la oferta y la demanda de servicios y políticas públicas, en especial en lo referido a la demanda, puesto que existía información medianamente sistematizada acerca de la oferta.

Se planteó que la información sociodemográfica era crucial para la gestión urbana. La determinación de la demanda podía llevarse a cabo por medio de registros e indicadores de cobertura, aun cuando la población se encontrara en constante proceso de transformación y existiera una cobertura desigual de los registros. Por tal motivo, la desagregación de la información era fundamental, en tanto permitía circunscribir el problema de la demanda a unidades territoriales menores y, de ese modo, detectar las desigualdades socioeconómicas intraurbanas e identificar el crecimiento intraurbano acelerado en áreas de lenta expansión demográfica.

La relación entre la oferta y la demanda de políticas públicas locales y los recursos con los que cuenta el gobierno municipal que planteó el representante del CEBRAP, era fundamental para las acciones tendientes a potenciar los territorios y favorecer a los sectores más postergados. Este planteamiento coincidió con el del representante del ILPES, quien se refirió a la estructuración de los sistemas productivos locales, destacando la importancia de la noción de territorio como base cultural desde donde se desarrollan las capacidades endógenas competitivas.

Se destacó la necesidad de que los gobiernos locales asumieran nuevos roles, entre ellos, los de crear un ambiente favorable para el desarrollo local, activar y canalizar las fuerzas sociales y productivas, y articular los sectores público, privado, académico y no gubernamental para que desarrollaran su capacidad de asociación, innovación, cambio tecnológico y fomento empresarial. Los gobiernos locales debían partir de una propuesta simple de planificación estratégica, que incluyera medidas políticas y proyectos de inversión directamente relacionados con el territorio. Esta propuesta se relacionaba con cuatro ámbitos, a saber: i) el tejido económico; ii) las cuestiones básicas de demografía; iii) la infraestructura y los servicios, y iv) la capacidad de desarrollo y nivel de organización institucional, y debían tenerse en cuenta las oportunidades y los riesgos de una

estrategia local de desarrollo socialmente consensuada que contemplara la heterogeneidad de los territorios.

De manera coincidente, las representantes de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos plantearon la necesidad de contar con información sociodemográfica más detallada a nivel local, dentro del marco de los acuerdos internacionales, que permitiera hacer diagnósticos de las posibilidades locales y del tipo de gestión del gobierno municipal en cinco áreas específicas: acceso al suelo, vivienda, servicios públicos, espacios públicos y creación de empleo.

De esta manera, se indicó que mediante el uso de información sociodemográfica se pretendía conocer la situación del municipio, fomentar un mayor sentido de pertenencia y el trabajo en equipos multidisciplinarios, generar criterios locales que permitieran la planificación del desarrollo en forma objetiva y sustentable, presentar información sistematizada a organismos nacionales e internacionales, promover al municipio para invitar a la inversión nacional y extranjera o atraer la cooperación aumentando el poder de negociación, y monitorear y evaluar procesos de cambio en el desarrollo local. Se destacó, además, la importancia de la información respecto de las finanzas municipales, en tanto posibilitaba afrontar los nuevos roles municipales de autonomía y control presupuestario. Se propuso la articulación de dos factores básicos para combatir la pobreza: la disponibilidad suficiente de recursos y una gestión adecuada de éstos. Se subrayó que una información sociodemográfica vinculada al gasto público transparente y bien difundida facilitaba el control fiscal e incentivaba el mejoramiento y la sostenibilidad de las finanzas municipales, lo que posibilitaba a los municipios ver sus fallas y hacer estimaciones y proyecciones de ingresos y gastos más adecuadas.

Hubo consenso respecto de las dificultades en la utilización de información sociodemográfica en la gestión y el desarrollo local. La más importante era de carácter político institucional y era el resultado de un escenario de volatilidad y debilidad en la región que se expresaba de diversas formas, como la inestabilidad institucional, la falta de personal calificado, una cultura ajena a la transparencia de la información y de carácter centralista, la reticencia al trabajo entre agencias y a compartir información, así como la falta de criterios técnicos en las decisiones políticas. Se observó que las mayores limitaciones se daban en el plano político local, lo que indicaba que la información sociodemográfica todavía no se valoraba como una oportunidad de generar mejores políticas de desarrollo local y seguía considerándose el resultado de una voluntad política aislada y personal de los gestores locales, más que un derecho ciudadano en un marco de eficiencia y transparencia de la gestión.

Se plantearon algunas limitaciones en el trabajo con información poblacional debido, en gran parte, a las características intrínsecas de los datos y registros sociodemográficos, como la calidad, el acceso, la profesionalización y la continuidad. Se mencionaron problemas como los vacíos de información (falta de series regulares, períodos intercensales sin datos, falta de información sobre grupos o sectores estratégicos, subregistros y poca actualización de la información); la falta de desagregación de la información a escala local; los altos costos en la generación de información a nivel local; los problemas de registro (técnicos, de comunicación, aislamiento de la población o distorsión o falta de detección de la información); un control excesivamente burocrático del fraude y la utilización limitada y sin proyecciones temporales de las estadísticas.

Por último, se plantearon problemas en la utilización de la información sociodemográfica vinculados al contexto técnico de la gestión de la información, es decir, a la oferta en el mercado de herramientas especializadas para el manejo y la administración de datos poblacionales. Se destacaron los altos costos de instalación de sistemas informáticos, la abundante oferta de soluciones informáticas, la lentitud y complejidad de las transformaciones en la gestión municipal y la carencia de personal técnico y profesional para el manejo de este tipo de información.

Los expertos propusieron un conjunto de posibles soluciones que surgen de la intervención en el ámbito local mediante la utilización de insumos sociodemográficos. Con respecto a la

inestabilidad política e institucional, subrayaron la necesidad de una mayor sensibilidad de las autoridades, los sectores productivos y la sociedad civil respecto de la relevancia de la información poblacional para la gestión. La capacitación se consideró una alternativa muy eficaz, ya que sus resultados permanecen en el ámbito local. Las representantes de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos hicieron planteos interesantes en el marco de la Agenda Hábitat respecto de los observatorios locales, que luego se articularían en observatorios nacionales y regionales desde donde se construirían indicadores urbanos; en la misma línea, el representante del CEBRAP propuso el establecimiento de núcleos de información de bajo costo útiles a las organizaciones municipales.

En lo que respecta a las limitaciones de los datos y el registro, se propuso mejorar la calidad y la continuidad de los catastros y su nivel de desagregación, por medio de metodologías de fácil utilización que se concentraran en estimaciones de poblaciones pequeñas. Se pidió también un mayor intercambio de información que permitiera la triangulación y que evitara la redundancia, con acceso libre a las bases de datos. Desde el punto de vista del contexto técnico, se promovieron las soluciones tecnológicas de bajo costo, en especial aquellas de código abierto y con una masa crítica importante que les sirviera de apoyo.

Las consultas y comentarios que se plantearon a los oradores giraron en torno al nuevo contexto del desarrollo local ligado al proceso de globalización y transformación tecnológica. Hubo consenso en cuanto a considerar a los focos productivos como empresas del territorio, especialmente en lo referido a la pequeña empresa, pero se manifestaron dudas respecto del modelo en lo concerniente a las grandes empresas, que no necesariamente se sienten parte de un territorio y cuyos objetivos no siempre coinciden con los intereses locales, lo que podría impedir el mantenimiento del desarrollo local. Quedó planteada la idea de que las empresas transnacionales operan con mecanismos de vinculación social diferentes al de la responsabilidad social empresarial. Se planteó, además, la importancia de emplear un criterio que fuera más allá de lo meramente social o económico y de considerar otro tipo de factores, tomando en cuenta las actividades del UNFPA vinculadas a la población y el desarrollo y a la salud sexual y reproductiva, lo que contribuiría a mejorar la calidad de vida y a disminuir la pobreza. Se reflexionó acerca de la importancia de estos enfoques complementarios que abrirían las puertas a futuras actividades de colaboración, la articulación de marcos de referencia y herramientas metodológicas, especialmente ante la aparición de nuevos temas como las migraciones intraurbanas e internacionales, lo que planteaba nuevos retos y espacios de colaboración entre organismos y gobiernos nacionales y locales.

Experiencias nacionales apoyadas por el UNFPA: zona andina

Los participantes hablaron de sus experiencias respecto de los proyectos implementados por el UNFPA en la región, especialmente en la zona andina. Se presentaron los resultados de una encuesta a las oficinas nacionales del UNFPA que buscó generar un debate acerca de las características de los proyectos apoyados por la institución en la región, que se caracterizaron por el uso de insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local.

Los resultados de la encuesta fueron expuestos por un investigador del CELADE, quien describió ampliamente las características de los proyectos desarrollados en toda la región y las expectativas respecto del apoyo del sistema de las Naciones Unidas a tales iniciativas. El cuestionario reveló, entre otras cosas, que los proyectos implementados eran multidimensionales, ya que tenían diversos objetivos, estrategias y resultados, siendo los marcos de implementación de carácter sistémico, pues buscaban lograr un efecto en una serie de componentes y espacios del desarrollo local sin centrarse exclusivamente en objetivos, estrategias y logros lineales o únicos.

Se señaló que los retos que enfrentaban estos proyectos eran más complejos y tendían a la generación de capacidades locales mediante el desarrollo de nuevos criterios de financiamiento, adelantos técnicos y metodológicos y capacitación, así como al fortalecimiento de las

organizaciones mediante una colaboración interinstitucional que comprendía a las organizaciones locales y regionales, las oficinas del UNFPA y el sistema de las Naciones Unidas. En el ámbito local se esperaba una creciente autonomía de los proyectos y que el UNFPA lograra coordinar el apoyo internacional y las necesidades locales; a nivel internacional se esperaba que la transferencia de la experiencia acumulada fuera compartida con otras oficinas y agentes de desarrollo y, en el caso del sistema de las Naciones Unidas, que dejara de ser meramente un agente de apoyo técnico y financiero y que asumiera un nuevo rol vinculado a la creación de un espacio para la acumulación del conocimiento que se tradujera en políticas de apoyo técnico, de capacitación y de nuevos criterios financieros y que, además, fuera el espacio desde donde se ejerciera el control y se hiciera un seguimiento de las metas asumidas por los gobiernos nacionales, como los objetivos de desarrollo del Milenio y su aplicación al ámbito local.

Se abordaron luego las iniciativas nacionales y locales en la zona andina desde diversas ópticas institucionales, lo que permitió un análisis más amplio por parte de representantes de la gestión municipal (municipios), del gobierno central (ministerios e instituto de estadísticas), de universidades y del UNFPA.

Los proyectos de los oradores coincidieron en tres puntos. En primer lugar, eran multidimensionales ya que aun cuando se plantearon problemas y necesidades específicas, todos utilizaron estrategias complejas y modelos de intervención que contemplaron cursos de acción variados para el logro de los objetivos. En segundo lugar, hubo un diseño de estrategias coincidentes, principalmente en cuatro áreas: capacitación y sensibilización en el uso de información sociodemográfica; mejoramiento de la calidad de la información sociodemográfica, ya sea por medio de nuevos registros o por su desagregación a escala local; manejo de datos poblacionales por medio de metodologías innovadoras, y transmisión de los resultados a la comunidad, es decir, al municipio, los sectores productivos y la sociedad civil. En tercer lugar, existió un interés especial en la participación y en el esfuerzo mancomunado de los organismos, es decir, en que los propios gestores locales públicos, privados y universitarios se organizaran y determinaran las prioridades, necesidades y estrategias para implementar políticas acordes a las necesidades locales. En este sentido se rescató el aporte que han hecho las universidades a estas iniciativas.

Iniciaron las exposiciones una representante del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y un representante del Municipio de Sopo de Colombia, quienes desarrollaron el tema del ordenamiento territorial y el planeamiento del desarrollo sobre la base de la utilización de información sociodemográfica. Se señalaron tres líneas de acción: formación de conocimiento, fortalecimiento institucional y formulación de una estrategia para la puesta en práctica. Para llevar a cabo tales estrategias, se crearon consejos de expertos locales que por medio de los datos poblacionales lograron un planeamiento territorial que integró a los grupos vulnerables y creó condiciones de mayor equidad social. En esta búsqueda, se desarrolló una metodología innovadora llamada Matriz BIT PASE, en la que se coordinaron elementos demográficos, ambientales, sociales y económicos, y que permitió identificar situaciones problemáticas de cada localidad y las medidas consensuadas a implementarse.

Un académico de la Universidad de Cuenca expuso acerca de la implementación del programa PYDLOS, cuyo objetivo fue mejorar la gestión local por medio de la información sociodemográfica, a partir de la necesidad de enfrentar situaciones derivadas de desastres naturales, un contexto de crisis institucional y una baja cultura demográfica. Sobre la base de los criterios de pertenencia a un territorio y pertinencia de las políticas, se desarrollaron cinco ámbitos de acción, a saber: institucionalización; integración de la información sociodemográfica a la planificación y gestión local; capacitación; seguimiento y sistemas de información sociodemográfica.

El resultado más significativo de este proceso es el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para la generación y el intercambio de conocimiento en el sitio web

ECUALLOCAL, que permitió a los usuarios acceder a fichas metodológicas, indicadores poblacionales como el desarrollo humano, indicadores sociales, económicos y culturales, e información sobre el desarrollo económico y el medio ambiente. Se observó que había una utilización innovadora de las tecnologías y una mayor democratización de la información. A pesar de las limitaciones de los recursos humanos y las políticas esto ofrecía una herramienta pública a los gestores locales para incidir en el fortalecimiento local y hacer que lo local influyera en las políticas nacionales.

El coordinador del Subprograma estrategia de población y desarrollo del UNFPA-República Bolivariana de Venezuela habló acerca del fortalecimiento de las capacidades para el manejo de la información sociodemográfica en el ámbito nacional y local, en un contexto de transformación de la políticas públicas mediante el que se revaloraron y premiaron las iniciativas locales, así como la organización y las actividades de los ciudadanos. Se buscó la coordinación de los grupos del gobierno central y la universidad para ampliar el uso de los datos poblacionales en el ámbito local.

La estrategia adoptada se dirigió al fortalecimiento de la base social con un alto componente comunitario para paliar el vacío y la baja calidad de la información poblacional disponible. Se realizaron talleres para el intercambio de experiencias y de metodologías de captura de información, sensibilización y capacitación de los agentes locales, conformación de liderazgos comunitarios y creación de redes sociales. Se pudo apreciar la gran participación local, que permitió la formación de un sistema de procesamiento y análisis de información comunitario y de un centro de documentación. Paralelamente, se pusieron en marcha observatorios comunitarios que sirvieron de impulso para que las comunidades produjeran información sociodemográfica en las zonas donde existían vacíos, lo cual permitiría mejorar la calidad de las políticas públicas y concentrar los recursos en las necesidades más apremiantes sobre la base del posicionamiento de demandas y el control de la gestión pública por medio de indicadores sociodemográficos.

El Director del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Bolivia habló acerca de la colaboración de su institución con la oficina nacional del UNFPA desde la década del 1970, que se centraba en la asistencia técnica, la explotación de datos, la capacitación y el fortalecimiento institucional, especialmente tecnológico. La colaboración se ha dirigido a los censos de población y vivienda y en las encuestas nacionales de salud. Recordó que las acciones del INE con respecto a la planificación y el desarrollo local se enmarcaban en las leyes de descentralización y participación popular. El gobierno de Bolivia ordenaba territorialmente el país, asignaba recursos, ampliaba las competencias municipales y establecía estándares de planificación sobre la base de la información sociodemográfica con un claro efecto en la gestión y el desarrollo local, lo que se observaba en ciertos fenómenos poblacionales que antes estaban encubiertos, como la desigualdad, las diferencias de género, la distribución y la segregación espacial, entre otros, pero insistió en que aún quedaba pendiente la transferencia de estas competencias al ámbito local.

El problema de la institucionalización fue un punto en común en las ponencias. Se señaló que existían oportunidades para trabajar con la comunidad, especialmente en la recopilación y actualización de información a un costo menor, pero se expresaron dudas acerca del tipo de institucionalización de esta información. Con respecto a esto se planteó que una institucionalización pública implicaba mayor estabilidad, pero una mayor lentitud de respuesta. Se indicó, asimismo, que en la producción de indicadores debían considerarse los aspectos comunitarios y se alertó sobre la emergencia de múltiples indicadores para un mismo objeto, lo que manejado de forma asimétrica podría poner en riesgo el principio de comparabilidad del resultado.

Se sugirió asimismo ampliar los análisis, que tendían a concentrarse en indicadores sociales y no abordaban algunos temas como los productivos. Se planteó, además, la conveniencia de estudiar las posibilidades tecnológicas gratuitas disponibles o trabajar con herramientas tecnológicas en línea para destacar el carácter público y gratuito de la información. Se mencionaron los temas de las

migraciones internacionales y los desastres naturales con respecto a los cuales la información sociodemográfica era una herramienta de mucha utilidad en el ámbito local.

Experiencias nacionales apoyadas por el UNFPA: Centroamérica y Brasil

Con respecto a Centroamérica se reflexionó acerca de la importancia de contar con información sociodemográfica para enfrentar los frecuentes desastres naturales, como los huracanes, que modifican considerablemente los territorios y que han hecho imperiosa la necesidad de generar respuestas ágiles y efectivas. Se siguió ahondando en los procesos de descentralización y en las carencias institucionales. Se señaló que, a diferencia de los procesos de urbanización de América del Sur, en Centroamérica existía un componente rural muy elevado y que las condiciones institucionales son más débiles, lo que significaba un reto importante para la cooperación internacional para el desarrollo en Centroamérica.

En cuanto a Brasil, un representante académico de la Universidad Católica de Minas Gerais abordó el tema del uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, con el propósito de sensibilizar a las autoridades, capacitarlas mediante herramientas electrónicas y poner a disposición de la población de manera gratuita las bases de datos con información sociodemográfica municipal. Las herramientas informáticas contribuirían a democratizar la información y a formar capital humano con un bajo costo, un alto nivel de reutilización y una alta penetración social.

Entre las dificultades de este proyecto se mencionaron la escasa formación previa en temas sociodemográficos, la falta de apoyo político y administrativo y la discontinuidad de los proyectos y del apoyo del UNFPA. Uno de los resultados más interesantes que se mencionaron fue que mediante las tecnologías de la información y las comunicaciones se logró capacitar a 1.300 técnicos con un costo mucho menor por alumno en comparación con los métodos tradicionales y, una vez creada la masa crítica, se comenzaron a desarrollar proyectos específicos más complejos que incluyeron objetivos más ambiciosos y la inversión en infraestructura tecnológica para el análisis y el procesamiento de información poblacional.

El representante adjunto del UNFPA-Honduras habló acerca del financiamiento y el trabajo en conjunto con empresas privadas, el primer caso en que las Naciones Unidas financiaban junto con una empresa privada la ejecución de un proyecto para beneficio mutuo. Esta estrategia contribuyó a generar y procesar información sociodemográfica con un alto componente de acción ciudadana y, a partir del adelanto en la producción de indicadores, dio lugar a alianzas con empresas privadas. Se planteó que para movilizar recursos y capacidades locales se necesitaban municipios con varios grupos de interés respecto de los datos sociodemográficos y con una dirigencia dispuesta a comprometerse a largo plazo, lo que ocurría generalmente en municipios grandes o con altos ingresos. Esta participación ciudadana se organizaba a partir de dos ideas: la constitución de sistemas de información locales que permitieran a las comunidades definir sus necesidades de información y que esta participación no redundara en el planteo de un sinfín de exigencias al municipio, sino que alentara a las comunidades a organizarse y transformarse. Se reflexionó, además, acerca de la pérdida de memoria institucional, lo que marcaba la necesidad de acumular y ampliar el conocimiento.

Por último la asesora en población y desarrollo del UNFPA-Nicaragua expuso acerca de los resultados de los programas aplicados en este país, a partir de la solicitud del gobierno de apoyar los procesos de descentralización y el fortalecimiento municipal sobre la base de datos sociodemográficos y la formación de capital humano en temas de población en municipios con altos

niveles de pobreza. Estos proyectos incluían diversos componentes estratégicos y acciones sistémicas.

Las dificultades que se enfrentaron en la puesta en marcha de los proyectos interesó mucho a los participantes, entre ellas, la calidad de los registros en cuanto a la información y a las incongruencias en el análisis de los territorios, las zonas censales, la superposición de segmentos, los problemas cartográficos, especialmente en zonas rurales, y la dispersión geográfica de los municipios, lo que supuso un arduo trabajo de actualización y desagregación de la información que pudo realizarse solo en zonas urbanas, lo que demostró la complejidad del área rural, un espacio importante en muchos países de América Latina y, específicamente, de Centroamérica. Se observó una heterogeneidad en los municipios y en las capacidades institucionales, por lo que fue necesario desarrollar estrategias para cada realidad local, lo que supuso esfuerzos de gestión y planificación importantes. Uno de los factores relevantes fue la modificación geográfica causada por los desastres naturales, lo que implicó nuevos desafíos para los sistemas de información sociodemográfica y de actualización de la información.

Entre los temas más destacados de la ronda de comentarios estuvo el de coordinar las actividades con otro tipo de organizaciones como las universidades y las empresas privadas, algo que permitiría crear una mayor vinculación al territorio y, en el caso específico de las empresas privadas, que fuera una nueva vía de colaboración y apoyo financiero a este tipo de iniciativas que beneficiara a todos los participantes y que fuera una fuente de ingresos y alianzas municipales para el fortalecimiento de la gestión municipal y la posibilidad de institucionalizar las iniciativas y los usos de la información sociodemográfica. Se invitó a seguir fortaleciendo la colaboración Sur-Sur, en el entendido de que favorecía el tratamiento de temas actuales como la migración entre países de la región y hacia otros destinos, y a analizar el tema del financiamiento, puesto que las intervenciones del UNFPA eran de mediano y largo plazo, por lo que los períodos de financiamiento breves podrían truncar los proyectos.

Sistemas de información y uso de tecnología sociodemográfica en la gestión local y regional: experiencias nacionales

Se estudiaron los variados usos prácticos de la información sociodemográfica a escala local y regional en diversos ámbitos sociales, tanto públicos como privados, que permitirían su aplicación en políticas públicas innovadoras que se proyectarían a otras áreas y que podrían dar lugar a otras fuentes de financiamiento o alianzas estratégicas.

Los trabajos sobre información sociodemográfica parecieron organizarse según las demandas respecto de la carencia de vivienda, escuelas, servicio médico, políticas sociales o penetración en el mercado de consumidores. Se destacó nuevamente la importancia del intercambio entre la información sociodemográfica y las áreas técnicas y políticas.

La representante de la Secretaría regional ministerial (SEREMI) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de la VI Región de Chile abordó las implicancias de la utilización de indicadores sociodemográficos para la determinación de sectores con déficit de viviendas. Su Secretaría utilizó la metodología diseñada por el CELADE para detectar las zonas de la región que presentaban mayor déficit habitacional y el tipo de carencia existente. Se trabajó además con los censos de población y los programas informáticos REDATAM y Arc View, y pudieron establecerse los lugares con mayores requerimientos de nuevas viviendas sobre la base del sistema de información geográfica (SIG).

Se propuso la disminución equitativa de las necesidades en las 33 comunas de la región y se dispusieron una serie de estrategias y de tipos diferentes de viviendas según los requerimientos y posibilidades de los beneficiarios, de acuerdo con las políticas a nivel central que permitieron disminuir en un 43% el déficit habitacional, lo que muestra los buenos resultados de la experiencia, que incluyó un diálogo fluido entre el ámbito político y el gobierno central.

El coordinador de transferencia de tecnología para el sector público del Centro de Estudios de la Metrópolis de CEBRAP-Brasil habló acerca de la creación de un sistema de información geográfica para San Pablo. Este sistema sirvió de apoyo para la reunión e interpretación de la información socioeconómica y los indicadores hicieron posible la generación de políticas en ámbitos estratégicos como la educación, la vivienda, las políticas sociales y la salud, entre otros, que integraban un sistema que se adaptaba a las transformaciones y necesidades cambiantes de la ciudad. El trabajo consistió en la integración de información sociodemográfica existente y de nueva información en un mismo sistema. Luego, esta información fue distribuida a diversas instancias para su aplicación en mejores políticas públicas.

Informó además que se puso a disposición de una cantidad creciente de usuarios un servidor de mapas con indicadores relevantes de la ciudad. Se capacitó a 450 personas, funcionarios públicos en su mayoría, que formaban la base de usuarios avanzados del sistema, lo que redundó en proyectos de cooperación con diferentes gobiernos locales y regionales y el intercambio de bases de datos, propiciándose así el acceso público y la transparencia respecto de la información sociodemográfica.

Surgieron preguntas interesantes para la investigación, que planteaban nuevos desafíos y perspectivas de análisis, entre ellas: ¿existe homogeneidad o heterogeneidad en las zonas pobres urbanas? ¿cómo se expande la ciudad y la segregación urbana? ¿cuáles son las consecuencias territoriales de las intervenciones del Estado?

Un sociólogo, consultor privado y socio de IMS-Chile, exploró los usos de la información sociodemográfica en la mercadotecnia, en especial respecto de la caracterización de consumidores y audiencias. En su exposición analizó el potencial para el mercado de la información sociodemográfica, tanto en lo que se refiere al examen, la identificación y la ubicación de la demanda de las diferentes empresas de estudios de mercado respecto de la información sociodemográfica, y la forma en que estas empresas construían categorías o modelos de segmentación de mercado, mediante los cuales definían a los consumidores y sus comportamientos.

Se indicó que la alta variabilidad de los mercados objetivos exigía el desarrollo de instrumentos que permitieran hacer un seguimiento y caracterizar esta variabilidad; para ello era indispensable identificar las variables que caracterizaban a los grupos de compradores y luego evaluar el posible éxito de determinado producto. Se mencionó que las empresas de estudios de mercado se habían transformado en grandes generadores de indicadores e información sociodemográfica con un importante nivel de cobertura a nivel nacional. Por otra parte, se informó que con el fin de caracterizar de la mejor manera posible a los consumidores, había comenzado a utilizarse información sociodemográfica, censal en especial, para segmentar a la población, construyéndose modelos de estratificación socioeconómica que, aunque debatidos, han permitido conformar grandes grupos poblacionales ampliamente usados en las estrategias comerciales de las empresas.

Se mencionó que en Europa se construyeron modelos estándar de estratificación social basados en criterios de ocupación y años de estudio de las personas. En Chile, la Asociación de Investigadores de Mercado (AIM) había avanzado en la tarea de generar un modelo estandarizado para determinar niveles socioeconómicos según indicadores censales como el equipamiento del hogar, la educación alcanzada por el principal sostén del hogar, el índice de calidad de la vivienda y el índice de categoría ocupacional. Los modelos se organizaban por medio del sistema de información geográfica por el que se desagregaba geográficamente la información y se la combinaba con otros indicadores, como los provenientes de las bases de datos de las empresas, lo que permitía visualizar las características de la población residente en un lugar determinado. Esta metodología estaba ampliamente validada por las empresas que solicitaban este tipo de información, lo que mostraba un posible espacio de crecimiento.

En el debate se destacaron ciertas líneas de análisis, en especial la referida a un nuevo concepto del territorio, como un elemento dinámico y multidimensional. El uso de recursos informáticos había permitido interrelacionar variables sociodemográficas con un territorio determinado, lo que ofrecía importantes posibilidades analíticas y prácticas. La aplicación de estos criterios técnicos fue posible ya que se priorizaron las necesidades independientemente de los aspectos políticos. Al mismo tiempo, se planteó una autocrítica generalizada, en tanto los sectores privado y productivo habían sido un elemento poco explotado y ofrecían un espacio de crecimiento interesante que podía revitalizar a la demografía, en especial en un ámbito multidisciplinario y se propuso que estos modelos no fueran solo aplicados a niveles regionales, sino que se extendiera su uso al ámbito intraurbano o intracomunal.

Sistemas de información y uso de tecnología sociodemográfica en la gestión local y regional: experiencias regionales

Se trataron los usos prácticos de la información sociodemográfica y se analizó el uso de la información poblacional por parte de la CEPAL en las diferentes divisiones de la institución, como la Unidad de Desarrollo Agrícola, la División de Desarrollo Social y la División de Población y Desarrollo. Esta información sociodemográfica era de acceso libre y gratuito a través de Internet, lo que contribuía a dar a conocer a nivel local las metodologías, los marcos conceptuales y las herramientas desarrolladas en la CEPAL.

En todas las ponencias se mencionaron diferentes usos de los insumos sociodemográficos y ciertos elementos fueron comunes ya que el uso de la información poblacional supuso el intercambio de ideas e información de diverso origen. Fue posible hablar de modelos complejos, puesto que trató de crear metodologías que fueran aplicables a gran parte del continente y que implicaban un alto nivel técnico, por lo que muchos modelos eran de difícil aplicación local, en especial si no existía un grupo de expertos o profesionales en temas demográficos. Estos modelos, sin embargo, mostraban los posibles caminos a seguir a nivel local cuando se contaba con una masa crítica. Otro elemento común en las exposiciones fue el nuevo concepto de territorio, que se consideraba altamente dinámico y con necesidades variables en el tiempo y en el espacio. Por ello estos modelos estaban sujetos a constantes revisiones.

La representante de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la CEPAL expuso sobre la utilidad de la información sociodemográfica en el ámbito rural donde vive y trabaja una parte aún significativa de la población. Señaló la importancia de una visión territorial propicia para la construcción de políticas, programas y proyectos cuya heterogeneidad permitiera ofrecer una respuesta a las diversas necesidades. Mencionó algunos elementos a tener en cuenta en este concepto de territorio, como los vínculos competitivos con mercados dinámicos, el estancamiento de la economía, la fragmentación y el conflicto, así como la concertación y la inclusión social.

Se propuso el trabajo con información sociodemográfica de índole variada, como los censos, los censos agrícolas, las encuestas de hogares, las encuestas agrícolas y los registros, entre otros, que diera lugar a un modelo definido de la siguiente manera: i) avanzado en la transformación productiva con inclusión social; ii) de crecimiento económico con débil efecto sobre el desarrollo local; iii) con institucionalidad endógena robusta pero con poco potencial económico, y iv) con desestructuración económica y social. La oradora planteó la idea de distancia, ya que una localidad, pueblo, aldea o distrito, necesita relacionarse con otros territorios e intercambiar ideas y recursos (servicios, empleo, productos, entre otros), por lo que la distancia resulta relevante y plantea retos para la planificación rural. Surgieron de este análisis tres tipos de distancias: geográficas, económicas y culturales. La idea de territorio se construye sobre la base de estas distancias que contribuyen a comprender, planificar y diseñar políticas acordes a la realidad local rural.

El representante de la División de Desarrollo Social de la CEPAL analizó las iniciativas en Argentina respecto del fortalecimiento en la adopción de decisiones acerca de localización de la

inversión en infraestructura para servicios sociales a nivel local, sobre la base de la utilización de la información sociodemográfica. De este modo se buscaba ampliar al máximo el efecto de la inversión y reducir al mínimo los costos sociales, es decir, imprimir criterios técnicos a la inversión social, en especial en lo referente al emplazamiento de establecimientos educacionales respecto de la conformación del territorio y sus necesidades.

En este proyecto se planteaba una sinergia entre el sistema de educación, transporte, uso del suelo, ambiente y la información existente, todo lo cual se materializaba en una política de inversión a diez años con diferentes escenarios de cobertura. Con ese fin se construyeron una serie de variables e indicadores que recogieron diferentes elementos locales y sirvieron de base para el diseño de la política de inversión, contemplando los siguientes elementos: i) educacionales (matrícula, promoción y reprobación por grado y nivel, rezago por edad, cantidad de escuelas y de edificios para realizar tareas educativas); ii) oferta (alumnos por sala en cada turno, superficies de aula, aulas cubiertas y exteriores, relación entre la superficie y la matrícula potencial); iii) demanda (población por edad —2000 y 2010—, demanda de educación, relación entre oferta y demanda según el nivel); iv) transporte (recorridos de autobuses y trenes; v) costos (costos de acceso de la población a cada centro educativo, terreno, construcción, mantenimiento y gestión); vi) localización (área de influencia de los centros educativos, localización alternativa); y vii) inversión requerida.

En esta iniciativa se coordinan los intereses de distintos sectores, tanto públicos como privados, que mediante la integración de la información en un sistema pusieron en marcha un modelo de política de inversión pública en el área educativa.

Los representantes del CELADE se centraron en los múltiples usos y resultados obtenidos mediante el trabajo con información sociodemográfica, con especial énfasis en el desarrollo de metodologías y aplicaciones con microdatos censales. Más que adentrarse exhaustivamente en una metodología o aplicación desarrollada por la División, se ofreció un panorama de un conjunto de ellas subrayando el tipo de información que brindaban y el potencial para el análisis y la planificación local de la información resultante. Los panelistas remarcaron que gran parte de estas iniciativas estaban determinadas por el contexto y los nuevos requerimientos de la sociedad latinoamericana contemporánea, como el aumento del protagonismo de los gobiernos locales, la revalorización del tejido productivo local como base de un desarrollo económico sustentable, la participación ciudadana como pilar de la democracia y el ajuste de la oferta y el control de la eficiencia de los servicios, lo que se enmarcaba en procesos de creciente disponibilidad de tecnología, datos e instrumentos analíticos a escala local.

Se examinaron una variedad de actividades llevadas a cabo por el CELADE, como la localización y medición de los tugurios, una actividad que se inscribía dentro de los objetivos de desarrollo del Milenio y de las políticas públicas de muchos gobiernos, así como la evaluación de los impactos de los desastres naturales y el uso de la información sociodemográfica para mitigar esos impactos; se analizaron, además, una serie de sistemas de indicadores, muchos de los cuales se encontraban disponibles de manera gratuita en Internet, y se habló acerca de la migración entre comunas y su relación con la movilidad intraurbana, la configuración metropolitana y la segregación espacial.

El soporte tecnológico creado por el CELADE, en particular el programa REDATAM, servía de apoyo al análisis de estos variados temas. Se trataba de un sistema de procesamiento de microdatos censales desarrollado hace más de dos décadas, de distribución gratuita y de libre acceso, aunque no era de código abierto por el carácter confidencial de la información personal de los censos, que ha sido adaptado como herramienta para las necesidades de la información local pues ofrecía niveles muy elevados de desagregación. De esta manera, el CELADE se planteaba el reto de desarrollar marcos de referencia, estrategias de institucionalización y rutinas de uso, y formación de capacidad para la aplicación sistemática de estos insumos a escala local.

Se plantearon inquietudes acerca de la voluntad política, los marcos conceptuales y los contextos de descentralización, así como de la transformación de los datos poblacionales o sociodemográficos en políticas públicas. Los aspectos políticos aparecieron nuevamente como elementos estratégicos para la sostenibilidad de los programas o el uso de este tipo de datos, por lo que se instó a que los datos sociodemográficos se ajustaran a la dinámica y las necesidades de los agentes políticos locales, es decir, que fueran comprensibles y adecuados a los tiempos. Pero se destacó que esta simplificación de las expresiones de los análisis sociodemográficos debía acompañarse del desarrollo de marcos conceptuales más sólidos que sirvieran a la lectura de los datos, teniendo en cuenta que la descentralización es un hecho consolidado en la región.

D. Mesa redonda final

En la mesa redonda se buscó una instancia de reflexión y síntesis respecto de los trabajos y experiencias presentados en la reunión de expertos, por lo que se convocó a la representante del UNFPA, Lily Rodríguez; al representante del MINVU de Chile, Camilo Arriagada, y al representante del CELADE, José Miguel Guzmán, a exponer sobre la jornada. El Director de CELADE, Dirk Jaspers, consultó acerca de la forma en que el CELADE podía seguir colaborando con los proyectos que el UNFPA y los gobiernos de la región desarrollaban en el ámbito local.

La representante del UNFPA destacó la pertinencia de lo local, ya que en un contexto de globalización los fenómenos emergentes a gran escala como las migraciones y la desterritorialización habían adquirido mayor relevancia y, al mismo tiempo, era en un contexto local donde los sujetos construían identidades y sentidos de pertenencia que permitían integrar los fenómenos globales. El aislamiento era uno de los peligros de este proceso, por lo que la tarea era poder articular lo local con lo global en una estrategia amplia, que permitiera la integración social, productiva y cultural, y que incidiera de manera importante en la calidad de vida de las personas, especialmente en la superación de la pobreza.

Destacó además que en las exposiciones no se hizo mención al tema del conflicto, ya que en un territorio existía una diversidad de personas y los temas étnicos, de género, etarios y de clase no podían obviarse, por lo que no se podía entender el territorio meramente como un espacio físico; señaló que el UNFPA lo entendía también como un espacio de identidad colectiva. Además, agregó que era necesario considerar al territorio en relación con otros territorios del mismo país, ya que esto contribuía a explicar las diferencias intranacionales.

La participante planteó que el CELADE había demostrado que era posible acercarse a lo local sin perder de vista lo global ya que esta División no había descuidado la óptica regional ni la local, particularmente en sus aportes en temas de desarrollo. Señaló, además, que los nuevos retos para esta institución en los próximos años se vincularían a los acuerdos regionales con los Institutos Nacionales de Estadística y con la consideración de los segmentos sociales excluidos del desarrollo, especialmente en lo concerniente a la identidad étnica. El análisis reciente de los logros de los objetivos de desarrollo del Milenio demostró los importantes vacíos de información existentes, por lo que recalcó que era de vital importancia avanzar en este sentido; era menester considerar los objetivos de desarrollo del Milenio en el ámbito local y generar indicadores y metodologías para su seguimiento. Para concluir expresó que la Organización de las Naciones Unidas podía y debía brindar apoyo a escalas subnacionales y locales.

Surgió de esta manera una nueva visión del desarrollo y de la importancia de la información sociodemográfica, ya que la reducción de la pobreza no pasaba exclusivamente por las políticas compensatorias, sino que había que incluir nuevas perspectivas y coordinar a los agentes para el desarrollo, con especial énfasis en los aportes al desarrollo económico, social y productivo. Destacó que en esta reunión se había avanzado mucho respecto de las posibilidades en el uso de la información sociodemográfica. Señaló además que información sociodemográfica no debía usarse

exclusivamente para las políticas públicas, sino que había que analizar su uso para el diseño de estrategias de crecimiento económico. En este sentido, destacó la presencia de dos nuevos socios estratégicos que pueden marcar este nuevo camino de colaboración y apoyo: las universidades y las empresas privadas. Para que este intercambio fuera realmente provechoso era necesario el desarrollo de nuevos instrumentos conceptuales y analíticos, siendo este el nuevo reto del UNFPA.

El representante del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) propuso una síntesis de los trabajos presentados y la implementación de una agenda que fortaleciera la gestión y las actividades a nivel local por medio de los insumos sociodemográficos. Comenzó analizando las iniciativas expuestas en la reunión y destacando las tareas realizadas; se plantearon asimismo algunos retos con respecto al trabajo futuro, como la necesidad de que el CELADE continuara con la desagregación de la información a escala subnacional, con especial énfasis en aquellos indicadores que son relevantes para el usuario de políticas públicas, es decir, los gestores y beneficiarios, pero destacó que en esta tarea no debían confundirse los niveles de desagregación subcomunal (usuario municipal) y local (usuario sectorial y regional). Asimismo, destacó la necesidad de integrar un concepto de territorio y de ampliar la utilización de los sistemas de información geográfica de tal manera de lograr la interacción entre lo local y la información sociodemográfica.

En el análisis de los documentos relativos a las actividades del UNFPA en la región, destacó un logro común: la capacidad de estos proyectos de mostrar a las personas detrás de las políticas públicas, es decir, a la población vulnerable y pobre detrás de las grandes cifras. Pero también destacó que casi todos estos proyectos se han visto limitados por las pocas capacidades locales y el clientelismo que condiciona las políticas locales, por lo que restaba evaluar su uso y efecto real a largo plazo. Respecto de las demás iniciativas, planteó que a pesar de su heterogeneidad todas ellas tendían a avanzar en la elaboración de modelos y usos innovadores de la información sociodemográfica, ya fuera en grandes ciudades, municipios, comunidades o áreas rurales.

El expositor planteó dos temas que consideró prioritarios para los grandes centros urbanos: su gestión, es decir la localización de hogares y elementos diferenciales intraurbanos, y la necesidad de mejorar la focalización de los recursos mediante datos sociodemográficos locales que permitieran definir criterios.

Asimismo, señaló la existencia de cinco tareas a cumplir: i) ampliar las variables de contenido sociodemográfico; ii) resolver problemas de criterio al aplicar programas locales con nuevos datos no resueltos por la política pública, especialmente al considerar sus consecuencias; iii) traducir los conocimientos acumulados a distintos contextos territoriales: gran ciudad, ciudad mediana, poblamiento a pequeña escala; iv) desarrollar sistemas de indicadores y de elaboración de mapas a bajo costo, con especial énfasis en los programas informáticos de código abierto; y v) evolucionar desde un criterio de clasificación y ordenamiento de comunas a la identificación de una dinámica de barrios.

El representante del CELADE se concentró en las estrategias para el desarrollo de sistemas de información local y resumió los elementos con que se contaba para la implementación de tales sistemas: i) mayor disponibilidad de información; ii) mejores programas informáticos; iii) creciente disponibilidad de información censal, y iv) mayor espacio local como espacio de asignación de recursos e implementación de programas. Mencionó que había por lo menos dos áreas en las que la información sociodemográfica era útil para tomar decisiones correctas con el menor costo posible: el desarrollo social (determinación de necesidades y los recursos, focalización y áreas de población vulnerable, entre otras), y el desarrollo económico (determinación de ventajas comparativas y competitividad).

Señaló además que había una serie de elementos que debían considerarse. En primer lugar, la relación entre la calidad y el costo. Planteó que mucha de la información utilizada tenía serios problemas de calidad, y si la información no era buena no podían tomarse buenas decisiones, por lo

que había que lograr la mejor información posible al menor costo. En segundo lugar, planteó la necesidad de fijar estándares mínimos de información, que variaban debido a una serie de factores como el tipo de decisión a considerar, el tamaño del municipio, los recursos disponibles, la disponibilidad nacional, las tecnologías disponibles y utilizables, y por último, la capacidad local en términos de sus recursos humanos. El tercer elemento se relacionaba con la redundancia de la información, lo cual no es intrínsecamente malo ya que permite la triangulación, pero destacó que había que evitar la redundancia innecesaria, para ello es de vital importancia el intercambio entre los sistemas y los interesados, lo que contribuía a reducir los costos y conservar la calidad. Un cuarto elemento era la posibilidad de recuperar la información para evitar la recopilación constante y la creación y recreación de sistemas, lo que resulta inoperante. En este sentido, indicó que la transparencia de la información era un elemento necesario y que se había avanzado en las actividades censales, aunque quedaba mucho por hacer en lo referido a los registros. Destacó que un punto importante era el alto costo de la inversión inicial con respecto a la cual el apoyo internacional y gubernamental desempeñaba un papel importante y recordó, asimismo, que otro tema pendiente era el almacenamiento y el mantenimiento de la información. El quinto elemento que mencionó fue la valoración objetiva y la valoración subjetiva, en tanto se tendía a sobrevalorar los elementos objetivos y cuantificables de la información, pero mucha de la información relevante no provenía de los números, sino de las percepciones de los agentes sociales, por lo que ambos aspectos de la valoración debían combinarse. Por último, sugirió que debía tenderse al empoderamiento local como sostén de las políticas, en tanto todos estos esfuerzos debían traducirse en la satisfacción de necesidades locales; la adopción de decisiones correctas implicaba conocer la realidad de la población y para ello era necesario conocer las características locales sin descuidar las actividades en el ámbito central o nacional, teniendo en cuenta que a largo plazo es desde lo local que se sustentan las políticas.

Se planteó la necesidad de integrar al análisis los temas propios del ámbito rural y se expresó la necesidad de generar voluntad política para respaldar el uso de la información sociodemográfica; para ello era necesario darle un carácter integral al tratamiento de la información, que ofreciera una respuesta integral a las demandas, lo que generaría políticas de mayor calidad e impacto sistémico. En esta línea, para introducir la utilización permanente de información sociodemográfica, era necesario tener en cuenta dos estrategias, la primera era generar un enfoque claro y entendible para los agentes políticos y la segunda consistía en introducir un criterio de escalabilidad, es decir, que la información se fuera tornando progresivamente más compleja, a medida que fuera más necesaria.

Para concluir, se planteó la necesidad de tratar el tema de la subutilización de la información, en particular lo referido a los acuerdos internacionales. Se señaló la importancia de aplicar estos acuerdos en el ámbito local, ya que tienen un valor intrínseco, un efecto muy marcado y su legitimidad se reconoce internacionalmente. Se destacó asimismo que había que avanzar en la incorporación de criterios de población a la asignación de recursos locales.

I. Sesión inaugural

Discurso de Lily Rodríguez, Oficial a Cargo, UNFPA, Ecuador

Empiezo por agradecer al CELADE por permitirme dirigir este saludo a nombre del UNFPA, a la vez que felicitarlos por la organización de este evento, que nos permitirá reflexionar sobre las experiencias de trabajo de las oficinas de UNFPA en uno de los temas que mayor interés en los últimos años en la región ha despertado, como es el del uso de la información y análisis demográfico para el desarrollo y la gestión local.

Una de las recomendaciones de la CIPD en 1994, fue la de colocar a la población en el centro del desarrollo. Para esos años, en muchos de nuestros países se iniciaban o se consolidaban procesos de descentralización como una crítica al Estado centralizado incapaz de responder a las demandas de la población. Los gobiernos locales, llámense municipios, provincias, departamentos, cobraron relevancia, entre otras razones, por su cercanía a la población —poblaciones reales— como se las llamó en Ecuador y por ser instancias más pequeñas y ágiles con potencialidad de aplicar políticas públicas descentralizadas y de hacer de la población el centro del desarrollo.

Este escenario fue propicio para que el UNFPA encontrara un nuevo nicho para los temas de población. Los procesos de planificación local participativa que en varios países se desarrollaron mostraron la debilidad de la planificación local cuando ésta no estaba respaldada por el análisis demográfico.

Los sistemas de información fueron en algunos casos respuestas exitosas para sostener la planificación y acción municipal.

Otro ámbito de trabajo del UNFPA ha sido la formación de recursos humanos en demografía que en algunos países ha tenido más permanencia y éxito que en otros. Se esperaba contar con demógrafos capaces de incidir en las políticas de nuestros países y en el último tiempo creo que también apostamos a la capacitación de técnicos municipales en el uso de sistemas de información para la planificación. Fruto de este trabajo son las redes nacionales e incluso regionales que se formaron y funcionan de manera informal.

Al cabo de estos años llegamos a este taller con alguna experiencia, tratando de revisar críticamente nuestra práctica. De manera general, encuentro dos lecciones aprendidas:

Mejorar la planificación local (municipal) no es suficiente si no se fortalecen los sistemas intermedios y nacionales de planificación. El análisis demográfico para la planificación que se necesita va más allá de conocer los agregados poblacionales. La categoría población debe ser entendida en su diversidad de clase, género, etnia, generación pero esto tampoco es suficiente. Se requiere una comprensión y análisis de las inequidades sociales, los conflictos y contradicciones entre los distintos sujetos demográficos. Se requiere análisis que dialoguen con lo multicultural, las reivindicaciones de género o las diferencias generacionales y las inequidades de clase, todo esto en el marco de la globalización. La elaboración de los informes nacionales de los objetivos de desarrollo del Milenio, evidenció que hacen falta análisis más finos para mostrar qué población y cómo es afectada por las brechas de inequidad y la pobreza.

La actualización de los análisis de población que algunas oficinas estamos desarrollando requieren un enfoque innovador, que ofrezca elementos de análisis para incorporar los temas de población no sólo en las estrategias de reducción de la pobreza, en programas compensatorios, sino en la reactivación productiva, desarrollo económico local, mercados laborales, reducción de la pobreza. Esta es una tarea pendiente y esperamos que el CELADE pueda contribuir al desarrollo de las capacidades analíticas de nuestras oficinas y de nuestros asociados nacionales.

Con respecto a la formación, aprendimos que quizá hay que repensar las estrategias en un momento en que hay un agotamiento y crítica a los enfoques y metodologías disciplinarias. La demografía debe dialogar con otras disciplinas tanto en la investigación como en la reflexión. Necesitamos que los economistas, como los médicos y los sociólogos, sean capaces de realizar análisis demográficos que posibiliten saber cómo son “las poblaciones reales” sea en el ámbito nacional o local. Este es otro ámbito en que el CELADE tiene una ya larga experiencia. Deberán empezar por nosotros, los NO demógrafos en las oficinas del UNFPA desarrollando una capacidad analítica básica. En este trabajo creo que la cooperación sur/sur entre oficinas puede ofrecer un valor añadido a lo que ya hacemos en la región.

Estas son más que nada mis propias expectativas, no sólo del taller pero de la cooperación entre UNFPA y el CELADE que, como señaló nuestra Directora para América Latina y el Caribe, Marisela Padrón, en la Reunión Regional de principios de este mes en Guatemala, es una alianza estratégica. Confiamos entonces en que este evento contribuya a fortalecer estas relaciones entre nuestras organizaciones y sobre todo fortalezca el trabajo de las oficinas en la región.

Muchas gracias.

Discurso de Dirk Jaspers, Director del CELADE

Estimados colegas y amigos del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), destacados especialistas y expertos en temas de población y desarrollo local, apreciados colegas de la CEPAL, amigas y amigos:

Para el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE, División de Población de la CEPAL), es un privilegio dar inicio a esta reunión y acoger a tan selecto grupo de expertos, funcionarios del gobierno y del UNFPA, tomadores de decisiones y colegas de la CEPAL. Confiamos en estar a la altura del reto que implica lograr los ambiciosos objetivos de este evento. Para ello ofrecemos este espacio físico, que esperamos resulte agradable y funcional, y, sobre todo, nuestra disposición a aprovechar todos los aportes sustantivos y las lecciones de las experiencias de cada uno de ustedes. Por cierto, también nos comprometemos a promover el debate y la discusión sobre los temas que ordenan la reunión para que cada uno de los participantes obtenga el máximo provecho de la experiencia y el conocimiento de los otros.

El CELADE ha colaborado con varios proyectos del UNFPA en el área del desarrollo local desde hace muchos años. En particular me acuerdo de lo que se hizo en Honduras y en Ecuador en los últimos años de la década de los años ochenta y principios de los noventa.

La idea de realizar alguna actividad de intercambio de experiencias surgió hace algún tiempo y me acuerdo haberlo comentado con Ciro Martínez, Mauricio Phélan, Lily Rodríguez y otros. Por ello me alegro que finalmente hayamos logrado juntarnos para hacer de esa idea una realidad.

Esta actividad se enmarca en el nuevo programa de cooperación técnica con el Fondo de Población. Desde el año pasado este programa conjunto abarca toda la CEPAL y no solamente al CELADE. En particular, involucra a la Unidad de la Mujer y Desarrollo, la oficina en Puerto España, y la División de Desarrollo Social. En este último caso se refiere especialmente al apoyo del UNFPA para la inclusión de un capítulo sobre población en el Panorama Social. En este contexto nos alegra poder contar con la participación de otras divisiones de la CEPAL en este evento, como el ILPES, la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, la División de Desarrollo Social y la Unidad del Desarrollo Agrícola.

Es decir, el nuevo programa con el UNFPA tiene entre sus objetivos principales, ser de utilidad para los programas/proyectos que ejecuta a escala nacional.

Antes de presentar los objetivos de la reunión y de exponer sus componentes temáticos, me parece apropiado señalar algunas otras coordenadas institucionales y sustantivas que contribuyen a precisarla.

En primer lugar, se trata de un evento situado en una línea de trabajo histórica de CELADE/División de Población de la CEPAL. El uso de insumos sociodemográficos —que, para partir con las definiciones, corresponden a datos, información, conocimiento, modelos y metodologías desarrolladas por los demógrafos pero aplicadas a esferas no estrictamente demográficas como la económica, social, cultural, ambiental y política— se ha convertido en los últimos años en uno de los componentes centrales de nuestro quehacer debido a una demanda creciente por parte de los países de la región, así como de otras divisiones de la CEPAL, y de otras agencias del sistema. Y esta demanda ha sido insistente en otorgarle prioridad a los insumos sociodemográficos a escala local. Así, hay un cúmulo de antecedentes recientes que nos hacen partir esta reunión con una base sólida. Entre estos antecedentes tenemos: otras reuniones organizadas por CELADE sobre temas como los censos y sus usos; subpoblaciones vulnerables (como indígenas, adultos mayores, jóvenes y adolescentes) y los impactos sectoriales y territoriales de la dinámica demográfica; numerosas misiones e iniciativas de asistencia técnica solicitadas por entidades y organismos de nivel nacional, regional y comunal tendientes a considerar información, conocimiento y metodologías sociodemográficas en tareas tan variadas como: estudios y

diagnósticos regionales y municipales; estimaciones y proyecciones desagregadas de la dinámica demográfica; formulación de planes estratégicos locales; localización de problemas y requerimientos a escala metropolitana o comunal; identificación de áreas de interés y zonas de influencia en espacios subnacionales según diferentes criterios; establecimiento de sistemas de indicadores para diseño, monitoreo y evaluación de proyectos y programas locales.

Un antecedente final de esta reunión son las diversas actividades de capacitación que el CELADE ha desarrollado tanto en Santiago como en distintos países de la región. En su mayoría, estas actividades se han orientado a formar profesionales y técnicos para la construcción y explotación de bases de datos y de indicadores sociodemográficos a escala local. Un esfuerzo especial se ha puesto en la capacitación para el procesamiento y análisis de microdatos censales de municipios y regiones usando REDATAM.

En segundo lugar, esta reunión aborda un asunto para el cual prevemos continuidad en nuestro programa de trabajo —habida cuenta del irreversible avance experimentado por los procesos de descentralización— de la creciente disponibilidad de información hasta niveles de alta desagregación geográfica y del peso político e institucional adquiridos por los temas y los actores locales. En tal sentido, estimamos que esta reunión será una gran contribución al desarrollo futuro de nuestras actividades analíticas, metodológicas y aplicadas sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local. Asimismo, estamos convencidos que este evento permitirá estrechar vínculos entre los participantes y multiplicar el apoyo a los esfuerzos tendientes a ampliar y mejorar el uso de los insumos sociodemográficos a escala local.

En tercer lugar, estamos frente a una reunión cuyos temas centrales permiten articular esfuerzos interdivisionales dentro de la CEPAL e interagenciales dentro del sistema de Naciones Unidas. Asimismo, abre espacios para la acción al interior de los gobiernos —entre sectores o entre niveles político administrativos— y para el intercambio entre los actores públicos, privados y no gubernamentales. Esta capacidad de convocatoria estriba principalmente en la multiplicidad de actores y disciplinas vinculadas con el desarrollo y la gestión locales, que, como sabemos, involucran asuntos económicos, socioculturales, políticos, administrativos y geográficos, al menos. Por tanto, no es extraño que la asistencia a esta reunión sea muy variada.

Así, reiteramos que nos complace contar con la participación de expertos de varias divisiones de la CEPAL y nos alegramos de recibir una nutrida delegación de colegas del UNFPA, muchos de los cuales ya han estado en esta casa aportando sus conocimientos, propuestas y experiencias.

También nos halaga tener la participación de directivos y profesionales de gobiernos centrales, regionales y locales, sin los cuales esta reunión estaría trunca. Y nos alienta saber que contaremos con el aporte de colegas del sector privado y del no gubernamental, sectores que suelen focalizar territorialmente su accionar y que usan intensivamente información y conocimiento para el diseño, seguimiento y evaluación de sus intervenciones.

Los temas que nos congregan en esta reunión presentan una forma de encrucijada desafiante. De una parte tenemos al desarrollo y la gestión locales, dos asuntos de creciente relevancia en la agenda pública de la región por las razones ya antes expuestas relacionadas con la descentralización, con el peso de los actores y las instituciones locales y la disponibilidad de información sociodemográfica desagregada. De otra parte están los insumos sociodemográficos que contribuyen a mejores planificaciones estratégicas, programaciones y decisiones en el ámbito local.

La intersección es evidente ya que “pensar, funcionar y actuar localmente” requiere conocer la población de referencia y sus tendencias. Pero este es sólo el primer paso, pues hay muchos otros antecedentes sociodemográficos útiles para un mejor gobierno local.

Este seminario apunta, precisamente, a cubrir una amplia gama de usos de estos antecedentes sociodemográficos y a sacar lecciones de diferentes tipos de experiencias en esta materia.

Para ello, hemos organizado la reunión en torno a cuatro grandes componentes. El primero, que podríamos denominar introductorio–conceptual, descansa en cuatro presentaciones (con sus respectivos documentos de base) que ofrecen un marco de referencia para situar el desarrollo y la gestión locales y para precisar las diferentes aportaciones que pueden hacer los insumos sociodemográficos a escala local.

El segundo, que podríamos denominar de experiencias específicas del UNFPA, consiste en presentaciones de siete casos nacionales donde el Fondo de Población ha apoyado proyectos tendientes a incrementar y mejorar el uso de la información y el conocimiento sociodemográfico a escala local. Se trata de países y de proyectos diferentes y, por tanto, esperamos presentaciones variadas con contenidos, lecciones y ejemplos muy diversos. En este componente se expondrán los resultados de una encuesta que CELADE envió a las oficinas nacionales del UNFPA en la región; el cuestionario recogió antecedentes sobre los proyectos que ha apoyado el UNFPA tendientes a fortalecer la gestión local y promover el desarrollo local mediante el uso de insumos sociodemográficos. Una atención especial se prestará a la visión de las oficinas nacionales sobre los desafíos futuros para tales proyectos y las modalidades de apoyo técnico más útiles en cada país.

El tercer componente, que podríamos llamar de experiencias nacionales e institucionales, consiste en presentaciones sobre usos específicos en los países de insumos sociodemográficos en diferentes ámbitos subnacionales. Hemos escogido este componente para presentar la experiencia de CELADE y la CEPAL en la materia.

Y el cuarto componente corresponde a un espacio final de reflexión, discusión y decantamiento de ideas y aprendizajes. Para ello le hemos pedido a un grupo de colegas que expresen, en el marco de una mesa redonda de cierre, su visión del tema central de la reunión así como de los debates e intercambios sostenidos durante la reunión en intervenciones tendientes a la síntesis, a la extracción de lecciones y a la especificación de los desafíos futuros.

Luego de esta apretada descripción de la arquitectura y los objetivos de la reunión, me permito espacio para una reflexión final, misma que volverá a aparecer en nuestra presentación sobre la experiencia institucional. CELADE ha sido muy activo en las iniciativas tendientes a ampliar la utilización de los datos, el conocimiento y las metodologías sociodemográficas a escalas subnacionales. Históricamente estuvo presente con el desarrollo de las metodologías para la estimación y la proyección de la población a escala regional y municipal. Posteriormente emergió uno de sus aportes más destacados, que se relaciona con la elaboración de programas de computaciones destinados a generar indicadores demográficos a escala local o a procesar información con alto grado de desagregación y versatilidad geográfica. El emblema al respecto es REDATAM. En el último tiempo ha seguido avanzando en el plano operativo, construyendo procedimientos expeditos y novedosos para el uso de estos insumos en la adopción de decisiones a escala local.

Sin embargo, los cuellos de botella para continuar con estos progresos son de diversa naturaleza y no se restringen solo a las limitaciones operativas o de información. No hay duda que aún existen debilidades en materia de fuentes y datos sociodemográficos y que las carencias son mayores a escala local o en materia de datos georreferenciados. Sin embargo, los progresos en este plano han sido manifiestos y parece factible seguir avanzando hacia la construcción de una batería amplia y oportuna de fuentes de datos sociodemográficos locales y de sistemas de indicadores pertinentes y útiles para la gestión y el desarrollo locales.

Los avances han sido menores en materia de los marcos conceptuales que identifican vínculos y mecanismos de interacción entre las variables de población y las distintas dimensiones del desarrollo local, aun cuando existen algunos consensos básicos sobre las implicaciones de la dinámica demográfica para los ámbitos locales.

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 procedimiento regulares y rutinas para su uso permanente en la gestión local.

Permítanme, para ir concluyendo, agradecer al UNFPA por el apoyo prestado a esta actividad, que se enmarca en el Proyecto Regional de Población CEPAL/UNFPA. Un reconocimiento especial merecen las oficinas nacionales, las que además de responder nuestra encuesta y comprometerse directamente con la reunión, activaron la participación de las delegaciones nacionales que hoy están con nosotros.

Agradecemos nuevamente su presencia y solo me resta desearles una estadía productiva, enriquecedora y grata en Santiago.

II. Población y desarrollo local: marco de referencia y experiencias regionales

A. Información demográfica y políticas públicas a escala regional y local

Haroldo Torres¹

Introducción

Es habitual que los demógrafos y los especialistas en población argumenten que la información sociodemográfica es esencial para la planificación pública (Shryock *et al.* 1976). Este planteamiento tiene apoyos en la práctica, pues en muchos países de América Latina los gobiernos centrales son usuarios de proyecciones demográficas y de análisis demográficos específicos, particularmente en el caso de las políticas educacionales, de salud y de saneamiento básico. Sin embargo, es muy común que en el plano local (regional y/o municipal) los datos y técnicas característicos del análisis demográfico sean subutilizados, lo que se debe a diferentes razones. Por un lado, las técnicas demográficas están menos desarrolladas cuando los problemas se refieren a áreas pequeñas. Además, muchos de los análisis a esta escala requieren la utilización de Sistemas de Información Geográfica (SIG), que no siempre están disponibles a nivel local, ya

¹ Demógrafo y Coordinador de Transferencia de Tecnología para el Sector Público, CEBRAP, Brasil.

sea porque el municipio (o el gobierno local) no los desarrolló o porque los organismos gubernamentales responsables del procesamiento estadístico de datos sociodemográficos no distribuyen la información en un formato compatible con tales sistemas.² A ello debe sumarse que los gestores locales tienen poca familiaridad con la información demográfica, lo que hace que no la pidan de manera adecuada.

El presente artículo no pretende formular una crítica a los gestores públicos sobre el mal uso o la omisión de información demográfica, sino que intenta reflexionar sobre el problema de la utilización de información demográfica en las políticas públicas desde el punto de vista de los gestores públicos locales. La óptica utilizada es la de situarse en el papel de los potenciales usuarios de este tipo de información y pensar en las condiciones concretas de producción de políticas de desarrollo local. Así, muchas veces las decisiones deben ser tomadas en plazos incompatibles con la elaboración de análisis más sofisticados; en otros casos se verifican importantes inconsistencias entre las unidades de análisis utilizadas en los estudios demográficos y las que efectivamente requiere el usuario potencial a escala local. Además, en la mayoría de los casos se trata de equipos con pequeño número de técnicos, mal remunerados, poco equipados y entrenados. Esperar que en este tipo de contextos institucionales la información demográfica tenga un tratamiento técnico sofisticado no sólo es un error sino que tiende a alejar a los usuarios potenciales de estas herramientas.

Inicialmente se presentará una discusión sobre los sistemas públicos de información y el papel de las informaciones sociodemográficas en esos sistemas, para luego analizar la desagregación espacial de la información que se requiere, aspecto muchas veces reivindicado por los gestores públicos que operan en grandes áreas urbanas o metropolitanas. En la tercera sección se discutirá en más detalle sobre las circunstancias técnicas y operacionales de los usuarios de información en la escala local y se concluirá con una propuesta de líneas de acción tendientes a incrementar la utilización de datos y técnicas demográficas en escala local.

1. Sistemas públicos de información

Del conjunto de actividades del sector público a nivel nacional, las que más directamente demandan informaciones descentralizadas de carácter sociodemográfico son las políticas sociales (educación, salud, transferencia de renta, saneamiento, vivienda, etc.). De hecho, aunque otras políticas utilicen también datos demográficos para diversos fines —como en la política de transportes, donde se aplican en estimaciones de tránsito— las políticas sociales son las que utilizan la información demográfica de modo más intenso y en las diferentes etapas de su puesta en marcha (planificación, ejecución y evaluación).

Los programas sociales nacionales y locales involucran una gama compleja de elementos relacionadas con la definición de la base legal del programa, sus objetivos, sus fuentes de financiación, los criterios de localización de recursos y los mecanismos de participación social (Figueiredo et al., 2003). En este complejo contexto vale destacar que cualquier problema social depende, desde un punto de vista operativo, de la definición de parámetros demográficos básicos para llevar a cabo ese programa. Vale la pena destacar algunos de estos parámetros:

- **Identificación de la población objetivo del programa.** El tamaño de la población objetivo del programa tiene importantes consecuencias desde el punto de vista del nivel de cobertura del programa, su costo y dificultad en la ejecución. Aunque su definición muchas veces sea *ad hoc*, debe continuar con estudios sociodemográficos que estimen el tamaño de este objetivo, su distribución relativa y su crecimiento a lo largo del tiempo. En casi todos los casos, para delimitar el universo de los usuarios del programa se utilizan los criterios etarios (el programa de

² Los SIG son frecuentemente utilizados en análisis que consideran una escala intraurbana, como distritos, barrios y sectores censales.

alimentación escolar se destina sólo a los niños de 7 a 14 años, por ejemplo), regionales —el programa se aplica sólo en las zonas del país con Índice de Desarrollo Humano (IDH) bajo— o normativos (el programa se destina sólo a los naturales del país). Esto puede tener importantes consecuencias, ya que un análisis sociodemográfico adecuado aporta información relevante para la efectividad del programa, su costo y sus consecuencias distributivas.

• **Identificación de la población abarcada y generación de tasas de cobertura.** Una vez que el programa está en operación, el análisis demográfico se hace necesario para estimar su grado de cobertura y para identificar el público objetivo no cubierto y las fugas del programa (Fernandes y Pazello, 2002). Aunque tales ejercicios parezcan simples desde el punto de vista de los datos agregados, pueden tornarse muy complejos cuando se consideran elementos como la desagregación espacial y/o los grupos etarios particulares que están presentes. Ante la ausencia de datos censales y/o muestrales disponibles, deben realizarse investigaciones específicas para estimar estos parámetros.

Esos dos ejemplos demuestran que el uso de la información sociodemográfica está en la raíz de cualquier programa social, aunque muchas veces el usuario de esa información no tenga conocimiento o entrenamiento específico para ello. Ese problema puede darse tanto en la esfera regional como en la local. En programas centralizados nacionalmente, los gobiernos regionales y los municipios son unidades de planificación en los programas federales descentralizados son unidades de ejecución. Las nuevas atribuciones de los gobiernos locales —que con la descentralización pasan a ser protagonistas en la prestación de diversos programas sociales, tales como los de salud, educación, saneamiento y habitación popular— hacen necesarias competencias técnicas que no necesariamente estaban presentes con antelación.

América Latina ha pasado por cambios notables en el plano de la descentralización de los recursos fiscales y de las políticas sociales, principalmente a partir de las reformas económicas y político-administrativas de los decenios de 1980 y 1990. La descentralización tuvo lugar en Argentina, Chile, Brasil, Colombia, Bolivia y México, aunque con diferentes modelos de descentralización (Finot, 2002; 2005). Las transferencias derivadas de los procesos de descentralización se basan muchas veces en criterios sociodemográficos, por lo que la demanda por información de ese tipo a escala regional y local se ha ido acrecentando, ya sea para establecer criterios en la ejecución presupuestaria o para monitorear el proceso de descentralización a partir de indicadores de cobertura y/o de calidad del servicio.

En rigor, los gobiernos nacionales que administran procesos de descentralización necesitan información sociodemográfica por diversas razones:

- Permiten, por razones fiscales, generar criterios de distribución de recursos, por ejemplo, según el número de residentes en un municipio o en un gobierno local. Los indicadores sociodemográficos pueden apuntar a disminuir las distorsiones en la localización y distribución de esos recursos;
- Pueden contribuir a la distribución equitativa de los recursos para unidades subnacionales;
- Permiten producir indicadores de control de calidad;
- Pueden ser utilizados para seleccionar a quiénes se incluirá o excluirá de un programa determinado destinando los recursos al público objetivo;
- Permiten ajustar la forma de operar del programa en términos de la localización de las agencias ejecutoras, de la distribución del personal necesario y de la estrategia de comunicación.

La descentralización hace que los gobiernos locales operacionalicen sus políticas sociales con equipamientos públicos (escuelas, unidades de salud, etc.), organicen redes de servicios públicos (saneamiento, transporte, etc.), promuevan a usuarios de programas de transferencia de renta y

generen infraestructura urbana. Para ello, los gestores deben disponer de sistemas públicos de información que contengan, por un lado, datos sobre la distribución de la oferta —es decir, del equipamiento, la disponibilidad de profesionales y los servicios existentes. Por otro, un sistema de ese tipo debería ser capaz de comparar esa distribución con la demanda existente en cada localidad.

Por desgracia, buena parte de los sistemas públicos de información contiene datos disponibles sólo de la oferta. Los gobiernos locales suelen tener en sus registros, por ejemplo, el número de matrículas existentes, los equipamientos de salud, los profesionales disponibles, el número de conexiones de agua o de energía eléctrica, etc. Sin embargo, no disponen habitualmente de información sobre la demanda potencial (haya o no capacidad de pago). Cuando se dispone de esa información, no siempre está disponible con la desagregación requerida por la planificación local o disponible en el formato requerido por un usuario determinado. Las formas más usadas por los gestores públicos que lidian con la demanda tienen que ver con la organización de registros de usuarios, por un lado, y con la construcción de indicadores de acceso o cobertura por el otro.

Los registros son utilizados en diversas políticas. En el caso de la educación, los alumnos son registrados (matriculados) en el momento de ingreso en la escuela. En otros casos, las familias dejan de ser beneficiarias de programas de transferencia de renta, los pacientes son registrados a su entrada a los hospitales y sus datos básicos son asociados posteriormente a las informaciones relativas al diagnóstico y a los procedimientos médicos adoptados. De modo general, el uso de los registros como instrumentos de captación de la demanda puede inducir a una serie de distorsiones importantes:

- a. Cuando el registro tiene lugar en puntos específicos de recolección de datos, es posible que se produzcan diversas distorsiones. La localización de estos puntos puede implicar costos de registro para los más pobres. Además, la información sobre la política y sobre los locales de registro debe llegar a los más necesitados y ello no siempre ocurre, ya sea porque residen en localidades distantes de los puntos de registro o porque tienen menos acceso a la información. Ambos elementos pueden implicar coberturas incompletas y exclusión de familias muy necesitadas de los programas (Torres, 2002).
- b. Muchos de los registros en América Latina aún no han sido digitalizados. En muchos casos, las escuelas y los hospitales producen sólo registros en papel, lo que dificulta su recuperación para análisis posteriores. Aun cuando los registros estén digitalizados, algunos problemas relacionados con los formatos de bancos de datos, calidad del registro y características técnicas de los sistemas de información tienden a restringir su uso. En Brasil y México existe una significativa tendencia a digitalizar los registros, inclusive mediante tarjetas magnéticas, pero esa situación es bastante desigual en las diferentes políticas y regiones de América Latina y no está totalmente exenta de distorsiones.³
- c. Cuando los registros son digitalizados, los registros producidos a partir de la información entregada por las familias en peor situación socioeconómica son también de peor calidad, por lo que debe asegurarse una recolección de información que asegure la integridad de la base de datos. Los analfabetos y las personas con baja escolaridad producen generalmente información incompleta para variables como la edad, la dirección y la documentación (documentos de identidad, comprobantes de renta, comprobantes de dirección, etc.). Además, muchas de las direcciones suministradas son imprecisas, principalmente en el caso de los habitantes de áreas irregulares (como favelas y tugurios), y la correspondencia termina siendo enviada a algún lugar de contacto próximo al lugar de residencia, como negocios, bares, etc.

³ Algunas políticas de descentralización exigen —como contrapartida a la liberación de recursos— que los registros (de alumnos, pacientes o escuelas) sean llenados y esos datos pasan a integrar sistemas nacionales de información (Arretche y Rodrigues, 1998; Lever, 1999; Montoya, 2001).

- d. En los registros de los programas de transferencia de renta pueden surgir distorsiones relacionadas con el interés de que usuarios potenciales reciban el beneficio aunque no se encuadren en los criterios de selección. Un cuestionario para fines de registro no puede ser confundido con un cuestionario censal. Rápidamente la población aprende que tal instrumento será utilizado para fines operacionales y pasan a actuar estratégicamente en la recolección de información, es decir, intentan dar la información requerida en busca de encuadrarse en los criterios de selección, independientemente de su real situación socioeconómica (González de la Rocha, 2005);
- e. Las principales estrategias para combatir los errores en la declaración en el registro —como la exigencia de documentos— son burocratizantes (e implican un aumento de los costos) o de difícil ejecución. Por ejemplo, es imposible obtener comprobantes de renta fidedignos de los trabajadores del sector informal, lo que dificulta filtrar los casos de renta superior a la línea de pobreza adoptada con la documentación.

En otras palabras, el registro como forma primordial de caracterización de la demanda puede implicar distorsiones substanciales, y generar inclusive un alto subregistro. Aunque muchos gestores cuenten sólo con el registro como instrumento para medir la demanda real, es preciso insistir en que es imposible utilizar el registro para identificar las familias no atendidas por el programa en cuestión. Incluso ignorando otras distorsiones relacionadas —por ejemplo, la incorporación de usuarios que no pertenecerían teóricamente a la población objetivo (fugas)—, el registro tiende a ser un recurso relativamente limitado para identificar a todos los usuarios potenciales, sobre todo si persisten los inevitables errores de declaración.

Para identificar a la llamada población no registrada, los gestores públicos necesitan otras fuentes de datos, como los datos censales, los recolectados en encuestas o los del Registro Civil. Se trata del segundo tipo de gestores públicos, que evalúen el tamaño de la demanda mediante la utilización de indicadores cuyo numerador es un dato originado en el registro de usuarios del programa y el denominador surge por una fuente de datos alternativa. Obviamente, ese es un terreno donde la contribución técnica de los demógrafos puede ser inestimable. Las dificultades que hay en esta etapa son conocidas por los profesionales del área:

- En el caso de la utilización de datos censales, el principal problema dice relación con lo que debe hacerse en los períodos intercensales. Las estimaciones y las proyecciones de población no se preparan para escalas geográficas muy desagregadas y entonces para ellas sólo se dispone del dato censal cada 10 años (véanse el acápite 2 y el anexo 1);
- En el caso de la utilización de encuestas, el principal problema es la desagregación espacial de la información, limitada en función del tamaño y de la representatividad de la muestra en las diferentes áreas.

Cuando se utilizan datos del Registro Civil, surge el conocido problema del subregistro de esa fuente de datos y también —en algunos casos— en la dificultad de la desagregación espacial de la información. Aunque los profesionales de la demografía estén capacitados para lidiar con esas dificultades, muchas veces los gestores locales no tiene 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 desactualizados. Incluso en ese caso, el análisis demográfico puede contribuir, en el sentido de identificar las situaciones con mayor probabilidad de subregistro —como, por ejemplo, en el caso de áreas que registran un alto crecimiento poblacional— contribuyendo a mejorar la cobertura de los mismos servicios en la ausencia de ejercicios técnicos más sofisticados.

2. La desagregación espacial de la información

En las áreas urbanas de pequeño tamaño, los gestores locales tienen posibilidades de inspeccionar personalmente cada escuela y unidad de salud y conversar con la población local, lo que los habilita para identificar fácilmente las situaciones de presión de la demanda. Sin embargo, este problema se hace mucho más complejo en las grandes áreas urbanas, pues tal gestión puede involucrar a miles de escuelas, centenares de hospitales y unidades de salud y áreas urbanas en permanente expansión.

Esos aglomerados urbanos vienen haciéndose cada vez más dominantes en el escenario latinoamericano. En Brasil, por ejemplo, aproximadamente un 40% de la población vive en aglomerados urbanos con más de un millón de habitantes. Además, se aprecia un importante cambio en el foco de las políticas de combate a la pobreza, las que deben pasar a mirar más atentamente las áreas urbanas en función de la denominada “*urbanización de la pobreza*” que estaría ocurriendo en toda América Latina (Arriagada, 2000).

Este fenómeno lleva a que el tratamiento de la información de las políticas sociales deba considerar crecientemente la dimensión intraurbana. En otras palabras, los datos censales y los indicadores municipales producidos por las agencias estadísticas nacionales para la planificación pública son insuficientes para la gestión metropolitana y los indicadores sociales necesitan ser desagregados territorialmente, ya que:

- Las significativas desigualdades intraurbanas, latamente documentadas en América Latina (Marques y Torres, 2005; Martine, 2001; Gavin y Visaría, 1999; Gugler, 1996; Massey, 1996; Stein, 1992; Scheingart, 1989; Kowarick, 1988), implican la existencia de importantes diferencias en indicadores como la tasa de mortalidad infantil, la tasa de embarazo adolescente y otros. Eso hace que sea particularmente importante dotar al aparato estatal de la capacidad para identificar esas diferencias y así actuar más eficientemente en cada situación. Por desgracia, la producción de datos e indicadores en escalas intraurbanas está muy poco desarrollada, y las irregularidades en la propiedad de la tierra —estimadas en torno a un 30% en las más importantes áreas urbanas de América Latina (Lim, 1995)— hacen que exista poca información sobre algunos asentamientos ubicados dentro de las ciudades. En muchas administraciones municipales, la principal fuente de información sobre la evolución y distribución de los hogares son los llamados registros inmobiliarios, utilizados para fines de recaudación fiscal. Como esos registros no contabilizan las áreas de ocupación irregular, su población es generalmente invisible para las políticas públicas urbanas. Los datos censales pueden aminorar esos problemas pero sólo si están disponibles a escalas altamente desagregadas (como sectores censales) y tratados a partir de los SIG, lo que permite al gestor local identificar los locales subregistrados por los registros inmobiliarios;
- Las zonas metropolitanas con tasas de crecimiento relativamente moderadas o negativas, como Ciudad de México y São Paulo, pueden presentar —a escala intraurbana— dinámicas demográficas “salvajes”, con pérdida poblacional en las áreas céntricas y fuerte crecimiento de las áreas periféricas (Salas, 1994; Marques y Torres, 2005). Este tipo de dinámica urbana puede constituir un importante desafío para la gestión pública. Aunque teóricamente exista una oferta adecuada de servicios de salud, compatible con el tamaño de la población, esa dinámica induce a que haya postas de salud subutilizadas en las áreas céntricas y otras sobredemandadas en la periferia, pues la oferta y demanda no están necesariamente ajustadas a escala intraurbana.

Otro problema frecuentemente observado en las políticas sociales intraurbanas son los problemas de compatibilidad entre las delimitaciones geográficas de las divisiones administrativas propuestas por una determinada política (por ejemplo, el distrito sanitario) y aquellas otras que son

relevantes para la identificación de la demanda efectiva existente. Finot (2005), destaca este punto de modo bastante preciso al referirse al contexto de la descentralización de las políticas sociales:

“El problema de fondo sería que, en general, los mapas político-administrativos no coinciden con las demandas geográficamente diferenciadas. Ni tendrían por qué hacerlo: los primeros han sido configurados en función del control político y administrativo del territorio, mientras los segundos son resultado de factores tales como la localización de los recursos naturales, las facilidades de acceso a las inversiones en infraestructura” (Finot, 2005: 32).

En las políticas sociales intraurbanas, los gestores públicos demandan frecuentemente datos para delimitaciones geográficas no compatibles con los parámetros dados por los censos demográficos o con otras fuentes de datos administrativas (áreas de influencia de escuelas, distritos de salud, unidades de planificación policial, etc.). Aunque los SIG modernos ofrezcan algunas alternativas técnicas para solucionar esos problemas, como el *algoritmo de Voronoy* y las técnicas de *overlay*, en la comunidad de productores de información⁴ es muy poca la discusión acerca de estas técnicas y de sus consecuencias analíticas. Además, pocas administraciones públicas disponen de esos sistemas con la calidad y sofisticación necesarias y son pocas también las que tienen las capacidades para utilizarlas adecuadamente.

Las bases de datos con informaciones continuas, como el registro civil y otros registros relevantes, pueden ser geocodificadas automáticamente (*address matching*) por medio de los SIG, con lo que el analista dispone de informaciones adecuadas para cualquier delimitación geográfica. Desgraciadamente, además de los problemas técnicos relativos a los datos del registro ya mencionados, la geocodificación automática demanda mapas digitales de calles con cobertura adecuada y que incluyan las áreas más pobres. Aunque los censos demográficos de diversos países latinoamericanos (como México, Venezuela y Brasil) hayan avanzado substancialmente en la producción de cartografías digitales para áreas pequeñas, como sectores censales y manzanas, en muchos de esos países los mapas de calles —cuando existen— son producidos sólo por empresas privadas, que no necesariamente están preocupadas con la cobertura de las áreas pobres y de las ocupaciones territoriales irregulares. Como consecuencia, el ingreso electrónico de datos puede producir distorsiones importantes, sobre todo en lo que concierne al subregistro de la población de las áreas más pobres de la ciudad. También en ese caso se trata de una herramienta poderosa, que demanda usuarios entrenados y analistas competentes para lidiar adecuadamente con el subregistro.

En rigor, la información desagregada espacialmente permite al analista decidir sobre uno de los más complejos problemas de la gestión urbana: **dónde actuar**. Tradicionalmente, ese problema se ha resuelto con la intermediación de representantes políticos o de movimiento sociales. Según ese modelo de administración de la demanda, reciben inversiones públicas aquellas áreas (y grupos) que hacen que sus reivindicaciones sean oídas por el gobierno local. Obviamente, esta forma de atención de la demanda por servicios públicos puede tener impactos distributivos. Los menos organizados tendrán, en general, menos oportunidades de plantear sus demandas y hacerlas llegar a los gestores gubernamentales. Con indicadores adecuados, el gestor tiene la capacidad de identificar la demanda por medios propios —independientemente de que hayan sido planteadas o no— y de priorizarlas según criterios técnicos.

⁴ Véase anexo 1.

En rigor, lidiar con el problema de “dónde actuar” implica cuatro dimensiones diferentes:

1. Los equipamientos públicos no siempre están localizados donde son más necesarios. A causa de los diferentes ritmos de crecimiento intraurbanos e intrarregionales es posible, por ejemplo, identificar (en el mismo municipio), escuelas con plazas no llenadas y establecimientos con niños sin matrícula (aunque la tasa de cobertura del municipio sea próxima al 100%). Eso ocurre en parte porque los equipamientos sociales son caros y los profesionales se resisten a trabajar en establecimientos pobres y distantes de las mayores aglomeraciones urbanas. Por otro lado, los costos de transporte son más elevados para los más pobres, por lo que las personas acaban utilizando los servicios que les son próximos pero no necesariamente los más adecuados;
2. En amplias regiones metropolitanas, la estructura etaria puede variar en las diferentes zonas de la ciudad, con poblaciones más envejecidas que generalmente residen en las áreas más céntricas y las áreas de ocupación reciente —localizadas en la periferia urbana— habitadas por poblaciones bastante jóvenes y altas proporciones de niños. Tales variaciones tienen impactos en las políticas y proyectos de intervención urbana y necesitan ser identificadas. En otras palabras, la distribución de servicios y de beneficios sociales debe ser consistente con la distribución de la población objetivo de las políticas (como los ancianos y los niños);
3. Los indicadores sociales negativos son acumulativos territorialmente y es posible encontrar personas que viven en áreas que son, simultáneamente, áreas de riesgo ambiental —como las próximas a vertederos— sin saneamiento adecuado ni equipamiento educacional y servicios sociales. Muchas veces esas áreas presentan altas concentraciones de niños y de mujeres jefes del hogar. Estas circunstancias desafían el enfoque tradicional de la oferta de servicios públicos basada en diferentes instancias administrativas que no necesariamente intercambian;
4. La segregación residencial puede tener impactos relevantes para las políticas públicas. Según la literatura sobre el tema, las áreas segregadas no son sólo áreas con altas concentraciones de pobres. Residir en tales áreas afecta de diferentes formas las perspectivas de vida de su población e induce diversas distorsiones: riesgos para la salud —con impacto sobre la capacidad de trabajo y renta—; costo de la vivienda en proporción a la renta, impacto sobre la renta disponible para el consumo; peor acceso al mercado de trabajo; peor desempeño escolar, incluso después de controlar por la renta y otras características socioeconómicas. Tales efectos también son denominados como externalidades “negativas” derivados del tipo de localización de la vivienda (Yienger, 2001; Easterly y Levine, 2001; Torres, 2004).

Las informaciones desagregadas territorialmente permiten que un analista bien entrenado identifique tanto las áreas con mayores distorsiones entre oferta y demanda por servicios, como las que presentan acumulación de indicadores sociales negativos o segregadas en términos residenciales. Evidentemente, tales informaciones necesitan ser organizadas en un SIG, principalmente en áreas urbanas de gran tamaño. Los SIG permiten trabajar con una escala geográfica muy detallada (puntos, sectores censales, etc.) y también que el analista trabaje con bases de datos de orígenes diversos, compatibilizando, por ejemplo, el número de alumnos en una escuela con el número de niños en las manzanas próximas. Finalmente, esos sistemas permiten al analista introducir en una base de datos tradicional información “geográfica” anteriormente no disponible, como la distancia media de un determinado sector censal a la escuela más próxima.

Tales informaciones pueden construir nuevos indicadores de acceso a servicios públicos no disponibles anteriormente y de gran utilidad operacional.

En síntesis, la dinámica demográfica intraurbana constituye un desafío para la planificación de las políticas sociales. Tales desafíos han sido enfrentados pobremente por administraciones locales dotadas de sistemas de información inadecuados y de grupos técnicos con significativas deficiencias en el uso y tratamiento de la información disponible. Por lo mismo, una de las cuestiones principales en ese campo es —además de la constitución de los sistemas de información— la formación de recursos humanos.

3. Circunstancias técnicas y operacionales del uso de la información

La puesta en marcha de sistemas de información sociodemográficos adecuados para la gestión de políticas sociales en escala local encuentra barreras notables, derivadas por un lado del bajo grado de capacitación y de “aislamiento” de buena parte de las burocracias públicas en América Latina (Evans, 1994) y, por otro lado, de la relativa permeabilidad del Estado a los intereses privados de diferentes tipos (Marques, 2000). En otras palabras, la implantación o no de sistemas de ese tipo está relacionada a temas como “gestión pública” y “gobernabilidad”, poco familiares a los demógrafos y otros profesionales de la información.

Además, es frecuente que las unidades de gestión de la información existentes en escala local hayan sido construidas y destruidas en función de los cambios de gobierno, sea porque los profesionales ocupaban cargos de confianza o porque fueron transferidos hacia otras áreas de la administración pública.⁵

Las empresas y organizaciones privadas abastecedoras de servicios y equipamientos asedian permanentemente a los gestores gubernamentales ofreciendo diversas soluciones de sistemas de información en áreas tan diversas como equipamiento, software, redes, bases de datos, sistemas de recolección de datos, SIG, aerofotogrametría y servicios de consultoría de diferentes tipos. Aunque no sea parte de la praxis académica, es válido un testimonio del autor de este artículo a partir de su experiencia de 15 años como profesional las esferas federales, provinciales y municipales en Brasil,⁶ donde ha enfrentado las más diversas situaciones

- Desarrollo de proyectos altamente sofisticados y con largo tiempo de maduración, que posteriormente se desmorona debido a sus altos costos y a la falta de resultados en el corto plazo;
- Bases de datos relevantes que llegan, en algunos casos, a desaparecer debido a los cambios de gobierno. Algunas de esas bases de datos son apropiadas por empresas privadas que posteriormente las comercializan en el mercado en régimen de monopolio;
- Secretarías provinciales y municipales que adquieren sistemas de información de alto costo, pero no cuentan con profesionales capaces de operarlo, o no renovándolo, lo que genera su obsolescencia por falta de mantenimiento o de interés del gestor;

⁵ La figura de la alternancia del poder, esencial para el ejercicio de la democracia, puede implicar —cuando va acompañada de una elevada rotación de los cargos administrativos y técnicos— problemas para la continuidad de las tareas gerenciales de largo plazo, muchas de ellas con poca “visibilidad” política. Ese es el caso del mantenimiento y gestión de sistemas de información. En el caso de Brasil, que tal vez sea el ejemplo más extremo de ese problema, el jefe del ejecutivo (Federal, Provincial y municipal) tiene el poder de designar miles de cuadros técnicos y gerenciales, lo que implica gran rotación en la burocracia de las políticas públicas.

⁶ No disponemos de datos o experiencias semejantes en otros países, excepto la de Venezuela, donde la situación, —examinada de modo relativamente superficial— parece muy semejante a la existente en Brasil.

- Falta de cooperación entre los diferentes niveles gubernamentales o ramas de una misma administración, dificultando el traspaso de información relevante e induciendo a la duplicación de esfuerzos;
- Falta de capacitación de los gestores, ya sea para utilizar la información sociodemográfica en la gestión pública, o para comprender de la importancia de los sistemas de información en la administración contemporánea. Cabe destacar que en ese tipo de contexto institucional la falta de formación técnica de los profesionales encargados de la generación y organización de las informaciones es sólo uno de los problemas relevantes.

El problema es bastante heterogéneo según el tipo de burocracia. De modo general, las burocracias encargadas de la recaudación fiscal son más organizadas y aisladas, produciendo y manteniendo sistemas de información de carácter permanente. En algunos países de la región existen burocracias relativamente organizadas en algunos segmentos de la política social, particularmente en las áreas de salud, saneamiento y educación. Sin embargo, la capacitación técnica en el uso de la información varía substancialmente, sobre todo a la escala local, donde incluso administraciones de municipios de gran tamaño no disponen de sistemas de información adecuados. En general, otras políticas públicas relevantes —como las de asistencia social, vivienda, medio ambiente— cuentan con sistemas de información precarios e insuficientes.

Durante la década de 1970 se pensaba que el área de planificación, que ya estaba constituida en prácticamente todas las esferas de la administración pública de América Latina, sería la gran responsable por la gestión de la información pública, centralizando la información y sirviendo a los múltiples organismos públicos. Aunque no sea el caso discutir aquí las causas de la llamada “crisis de la planificación” ocurrida a partir de los años ochenta (Friedmann, 1995), es poco plausible imaginar que un único ente pueda administrar toda la información requerida por las diversas áreas de la administración pública, sobre todo en un contexto de aumento de las demandas de información en función de la descentralización. Algunos esfuerzos análogos de centralización fueron realizados en muchos casos, sustituyendo el área de planificación por el área (o compañía) de informática, pero esa centralización produce discontinuidades administrativas y los gestores de las políticas sociales quedan frecuentemente insatisfechos con la calidad de la información.

Un gran desafío para las gestiones regionales y locales está en constituir —en cada rama de la administración de las políticas sociales— núcleos de información estables y capaces de recoger, procesar y analizar la información relevante para la ejecución adecuada de las políticas. En teoría, esos núcleos deberían operar en red, intercambiando experiencias, compartiendo bases de datos de uso común y evitando la duplicación de esfuerzos. Una política de libre acceso a la información de carácter público tal vez podría inhibir la falta de disseminación de información relevante para otros agentes y su comercialización privada.

4. Discusión

En este texto se apunta a diferentes necesidades y dificultades de la utilización de información sociodemográfica en las políticas sociales y también de la constitución de sistemas de información que sirvan de soporte a tales políticas. En esta sección se pretende discutir algunos escenarios y líneas de acción que permitan pensar intervenciones adecuadas en ese campo.

En primer lugar, parece crucial constituir y consolidar en el sector público regional y local, a lo largo de toda América Latina, núcleos de información capaces de proporcionar apoyo técnico a las diferentes políticas sociales existentes. Diferenciando a los departamentos centrales en la recolección y tratamiento de la información —como las agencias de estadísticas federales y provinciales—, esos núcleos de información tienden a estar localizados muy próximos al centro de

decisión de la política en cuestión, identificando las necesidades concretas caso a caso y con capacidad de producir informaciones sincronizadas con el ritmo de los procesos de decisión. Estos núcleos deben tener un tamaño relativamente reducido y significar bajos costos para la organización involucrada. En el largo plazo, se ha mostrado inviable sostener con recursos presupuestarios ordinarios grandes unidades de información y planificación.

Como tales núcleos de información necesitan tener bajo costos, es necesario invertir en el desarrollo de soluciones de sistemas de información accesibles. De modo general, empresas de consultoría y software tienen interés en comercializar paquetes complejos, que dependiendo de las circunstancias pueden involucrar recursos abultados no sólo en términos de costos de adquisición sino también de implementación, entrenamiento y mantenimiento a largo plazo. Algunas soluciones de software libre, como las iniciativas representadas por el proyecto REDATAM o por los software SPRING y TERRAVIEW, por ejemplo, constituyen esfuerzos muy importantes en este campo. Sin embargo, esos sistemas necesitan todavía su adaptación a los problemas encontrados en la gestión pública local y formateados para hacerlos accesibles a los usuarios medios ubicados en las unidades locales de información, pues muchos de ellos no cuentan con formación universitaria.

En tercer lugar, el entrenamiento para el tratamiento de la gestión de la información es ciertamente crucial. Aunque existe una importante masa de perfeccionamiento ofrecida en algunos países de América Latina en el formato de cursos de postgrado en demografía y población, o de cursos de especialización, muchas veces ese entrenamiento es orientado por la lógica de la formación científica de los profesionales, lo que es meritorio, pero no necesariamente sirve para formar profesionales capaces de lidiar con el tratamiento de la información en las condiciones concretas de la gestión pública local. Por ejemplo, pocos de esos cursos se dedican extensamente al uso de los SIG y al tema de las estimaciones poblacionales para áreas intraurbanas.

En cuarto lugar, es crucial desarrollar y/o diseminar métodos demográficos de estimaciones poblacionales para áreas intraurbanas (distritos, etc.) en períodos intercensales que sean prácticos y ejecutables de modo compatible con el ritmo de los procesos de toma de decisión. Los métodos que consideran la utilización de registros civiles, por ejemplo, tienen utilidad limitada, pues en la mayoría de los casos esos registros no son desagregados a escala intraurbana.

En quinto lugar, es preciso estimular a las agencias estadísticas nacionales a producir y actualizar mapas de calles, especialmente cuando se realicen los censos nacionales. Aunque exista cartografía disponible en nivel local, habitualmente es de tipo analógico, no cubre todas las áreas habitadas y presenta deficiencias en las áreas invadidas o de ocupación irregular. Esa actividad puede ser realizada de modo paralelo a la producción de los datos digitalizados según sectores censales, lo que se ha transformado en regla en los censos demográficos de América Latina. Además de su obvia utilidad para la gestión local, los mapas de calles digitalizados adecuadamente facilitan enormemente las operaciones censales.

Finalmente, debiera promoverse una cultura del libre acceso a la información de carácter público. No es de extrañar que los gestores locales tengan dificultades de conseguir informaciones o bases de datos relevantes de otros organismos públicos. Parte de esa información es también monopolizada por organizaciones privadas como empresas de consultoría. Aunque el advenimiento de la Internet haya mejorando substancialmente las condiciones de acceso a la información de carácter público, es preciso hacer un esfuerzo de promoción continuada de esa nueva cultura de acceso a ese tipo de información, sobre todo en aquellos segmentos de la gestión gubernamental donde la burocracia es menos organizada y aislada.

Anexo 1

Listado de acciones del sector público (a escala local y regional) que implican la necesidad del uso de información sociodemográfica

1. Producción de criterios para repartición de transferencias gubernamentales entre el gobierno federal y los gobiernos regionales y municipios

De manera general, el gobierno federal transfiere recursos fiscales a los estados y municipios. Esas transferencias —muchas de ellas de carácter constitucional— pueden o no estar relacionadas con la provisión de un determinado servicio público. En varios casos, la información poblacional es crucial para la definición de los volúmenes localizados en las diferentes regiones. Vale decir, cualquier criterio distributivo adoptado puede producir distorsiones importantes.

Un primer problema dice relación con la definición del tipo de información poblacional. Cuando la distribución de los recursos es realizada en base en el último censo demográfico —como en el caso de la “Ley de Participación Popular” de Bolivia (Hakkert, Quintana y Jové, 1999)— pueden producirse distorsiones en los períodos intercensales, con áreas con crecimiento negativo que reciben una proporción mayor que áreas que registran crecimiento positivo.

Otros países utilizan una distribución basada en proyecciones demográficas para los municipios, como es el caso del “*Fundo de Participação dos Municípios*” en Brasil. En este caso, además de las dificultades técnicas inherentes a las estimaciones poblacionales para municipios, el organismo público responsable por las estimaciones puede recibir presiones políticas. Por ejemplo, en el caso brasileño, el Tribunal de Cuentas de la Unión —responsable por la asignación del Fondo— excluyó la posibilidad de que las proyecciones previeran reducción de población para determinados municipios.

Otro criterio de distribución es la división de los recursos según el número de procedimientos realizados en el ámbito de una determinada política pública (matrículas escolares, procedimientos médicos, etc.). En este caso, el criterio de repartición también puede inducir distorsiones distributivas importantes, debido a que la mayor parte de los recursos tiende a ser pensada para regiones como las áreas metropolitanas, donde el servicio tiene una infraestructura más organizada, por ejemplo, con la presencia de hospitales o universidades.

El análisis sociodemográfico puede dar apoyo a ese proceso de decisión de diferentes maneras, ya sea produciendo estimaciones y proyecciones como soporte a ese tipo de práctica distributiva o contribuyendo al análisis de los efectos distributivos de determinadas opciones de esquema operacional del programa. Algunos de esos esquemas son relativamente complejos, con criterios diferenciales para áreas específicas (con regiones metropolitanas o áreas rurales, por ejemplo), lo que puede implicar distorsiones distributivas significativas.

2. Focalización de los programas sociales

Las políticas focalizadas —como las políticas de transferencia de renta— dependen en gran medida de informaciones sociodemográficas tanto en la definición de los grupos poblacionales identificados como objetivo de las mismas o en la evaluación de esa política.

En el caso de la definición de los beneficiarios, los criterios adoptados parten de informaciones censales o de grandes muestras domiciliarias que permiten a los gobiernos establecer

líneas de pobreza y analizar la distribución espacial de la potencial demanda. En el caso de la evaluación de la cobertura del programa, las políticas de transferencia de renta son muchas veces (como en el caso del programa brasileño *Bolsa Familia*) organizadas a partir de registros municipales, que inscriben al usuario potencial en el programa. Eso prescindiría, en teoría, de la necesidad de recurrir a las informaciones censales, puesto que las características del beneficiario del programa ya fueron definidas. Sin embargo, la comparación entre los registros y datos demográficos para diferentes áreas geográficas permite al analista identificar distorsiones del programa, relacionadas con el grado de cobertura potencialmente alcanzado y la distribución geográfica de la oferta de servicio.⁷

En algunos casos, el programa adopta algún criterio de focalización geográfica distribuyendo los beneficios sólo en municipios, distritos o sectores censales previamente seleccionados o combinando criterios geográficos y catastrales. Este es el caso del Programa Oportunidades de México, donde el registro de usuarios de los programas de transferencia de renta es realizado sólo en sectores censales seleccionados.⁸ En ese caso, los datos demográficos son importantes en la identificación de las áreas en que se implementaría el programa. El analista debe manipular los datos demográficos en la escala deseada (sectores censales, por ejemplo), definiendo criterios para la selección de las áreas que serán beneficiadas. Para ello, se hace necesaria la construcción de indicadores en la escala deseada —como el IDH utilizado en el Programa Alvorada de Brasil (a nivel municipal)— o el recurso del análisis factorial y de conglomerados, como en los estudios que permitieron definir las áreas que serían cubiertas por el Programa Oportunidades, en México (Garza, 1999).

Sin embargo, la evaluación de ese tipo de programa requiere, además, un análisis de cobertura —al que los datos censales pueden contribuir— y otro del impacto del programa, donde el recurso de la información censal es más limitado. En ese caso, es necesario implementar los análisis cuantitativos y cualitativos específicos (Figueiredo *et al.*, 2003).

3. Producción de indicadores de base territorial para políticas específicas (seguridad pública, salud, etc.)

Es probable que 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, etc.)⁹— y su principal uso ha estado en la producción de los denominadores que servirán de bases para construir tales tasas. Sin embargo, ese esfuerzo puede significar una serie de dificultades, particularmente en el contexto intraurbano:

- Los límites espaciales de la información administrativa y la censal no coinciden. No siempre los datos censales y administrativos son organizados para las mismas unidades de análisis. En la escala intraurbana es muy común que las unidades de planificación de salud o de educación construyan esas delimitaciones en forma no consistente con las que entrega el censo demográfico, lo que impide la producción de las tasas. En algunos casos, el tratamiento de esta dificultad requiere una buena cartografía de las áreas pequeñas, SIG que permitan organizar en un mismo sistema de información datos de orígenes diversos (demográficos y administrativos). Esos sistemas ofrecen técnicas que apoyan al analista en el ajuste de esas delimitaciones geográficas, como el llamado *overlay* (véase sección 6 del anexo);

⁷ A partir de los datos censales, el analista podrá cotejar si una determinada área con elevada concentración de pobreza está siendo más beneficiada por el programa que un área más rica. No sabrá, sin embargo, cual es la proporción de pobres de esa área que efectivamente atiende el programa. Tal información de cobertura sólo puede ser obtenida en el ámbito de una encuesta.

⁸ Véase: www.progresa.gob.mx.

⁹ Los indicadores de base territorial fueron construidos según delimitaciones geográficas específicas para la planificación, como los distritos sanitarios.

- Hay problemas de consistencia entre las fuentes de datos censales y la oferta de los servicios (datos administrativos a escala de pequeñas áreas y producción de tasas de cobertura). Los indicadores deben entregar indicaciones sobre zonas con problemas de cobertura y producir indicaciones para la expansión de equipamientos o extensión de la red. Esas inconsistencias pueden tener diferentes naturalezas relacionadas con la forma de recolección de la información, la calidad del registro, etc., y de las dificultades de compatibilidad de los recortes geográficos mencionados anteriormente;
- Se necesitan estimaciones poblacionales para periodos intercensales. Cuando las fechas censales son alejadas, las estimaciones de población pueden servir de manera significativa en la construcción de indicadores intraurbanos. Existen varias opciones técnicas, incluida la posibilidad de utilizar indicadores sintomáticos (por ejemplo, la distribución de energía eléctrica). En casi todos esos ejercicios se producen distorsiones y el analista debe interpretar su significado;
- Otro recurso es la realización de proyecciones demográficas para áreas pequeñas. Aunque ese tipo de proyección sea frecuentemente mencionado en la literatura, su utilización práctica para áreas intraurbanas ha sido pequeña, particularmente a causa de las dificultades de pronosticar fenómenos poco previsibles, como el cambio en las reglas de zonificación urbana, la apertura de una nueva carretera (o su alargamiento), la implementación de grandes equipamientos urbanos en una determinada localidad (industrias, hospitales, etc.).

En algunos casos, el analista necesita producir indicadores relativamente precarios y ser capaz de interpretar los errores y particularidades en que posiblemente se incurrió en las diferentes regiones en el uso de esos indicadores. Si para un dato del período intercensal, el numerador se refiere a datos administrativos de la mitad del período y el denominador se refiere a la fecha del censo, el analista debe prever la subestimación del indicador en áreas de intenso crecimiento poblacional y su sobreestimación en las áreas de pérdida poblacional¹⁰.

Algunas veces es necesario construir indicadores más complejos, como aquellos donde los numeradores y los denominadores no corresponden a individuos del mismo universo, lo que sucede, por ejemplo, con algunos indicadores intraurbanos de criminalidad. Las víctimas de hechos producidos en una determinada localidad pueden no ser residentes de aquella, como sucede en el caso de las áreas céntricas de las ciudades mayores. En ese caso, es necesario estimar la llamada “población flotante”, una medida compleja desde el punto de vista técnico y que no siempre está disponible.

4. Planificación de las políticas de infraestructura y vivienda

Aunque la planificación es débil en diferentes administraciones locales y la llamada crisis de la planificación se ha transformado en un tema clásico en el debate (Friedmann, 1995), existen algunos aspectos de la planificación, particularmente el relacionado a la oferta de infraestructura, que continúan operando a nivel local, aunque bajo diferentes modalidades y arreglos institucionales. Es el caso de la planificación para expandir las redes de infraestructura urbana, en particular en lo que atañe al volumen y a la localización de las nuevas inversiones habitacionales.

En este caso, además del análisis de las tendencias del crecimiento urbano, el tema de la migración puede desempeñar un papel significativo. Se trata de identificar las tendencias del crecimiento demográfico y de los flujos de personas (migración pendular) que se traduzcan por un lado en mayor demanda de viviendas y por otro en presiones sobre el sistema vial.

¹⁰ Evidentemente, la mejor estrategia sería contar con estimaciones poblacionales más precisas para las diferentes áreas consideradas. En la práctica, eso no siempre es posible, ya sea por la ausencia de condiciones técnicas o por escasez de tiempo o de recursos.

- En el caso de la infraestructura urbana, las decisiones de inversión pública en transporte y obras viales deben considerar evaluaciones previas. Algunas de esas inversiones tienen un plazo de maduración (en términos de tasa de retorno del proyecto) relativamente largo. En ese caso, las estimaciones y proyecciones demográficas sobre la demanda futura pueden ejercer un papel crucial al apoyar al gestor a identificar las áreas con tasa de retorno significativa.
- En el caso de la cuestión habitacional, el gestor debe contar con proyecciones de domicilios y de demanda futura por viviendas y prever las áreas de expansión más probables en una escala regional y local. Desgraciadamente, en muchas áreas urbanas de América Latina el sector habitacional no puede anticipar tendencias de expansión urbana y actúa de forma meramente reactiva a las tendencias de expansión urbana “no anticipadas”.¹¹

5. Expansión y mantenimiento de redes de servicios públicos o privados, agua, alcantarillado, electricidad, telefonía, TV cable, etc.

Una de las áreas del sector público donde la información demográfica tiene más demanda es la relacionada a las redes de servicios; muchas demandan un notable volumen de inversión y (como la de saneamiento básico, por ejemplo) debe planearse su expansión con relativa antelación.

La expansión de la red de servicios públicos —cuando se produce según criterios económicos y financieros de quienes operan el servicio— tiene en cuenta tres parámetros principales. El tamaño y densidad poblacional del área donde el servicio será ofrecido, la capacidad de pago de la población local y las dificultades técnicas involucradas (proximidades de las redes preexistentes, topografía y otras condiciones del terreno, situación legal de la tierra, etc.), y el costo de la expansión proyectada y la capacidad de retorno de la inversión.

En ciertos casos, los operadores públicos usan criterios extraeconómicos y consideran aspectos de justicia (derecho al servicio), de salud pública (riesgos sanitarios) y otros relacionados con las reivindicaciones y presiones comunitarias. Aún en ese caso, la definición de prioridades para expandir de los servicios tiende a ser jerarquizada en función de criterios demográficos en una tentativa de racionalizar el servicio y reducir pérdidas financieras.

En ese caso, las principales demandas por informaciones y técnicas sociodemográficas son:

- Consistencia entre diversas fuentes de datos y estimaciones de población para áreas pequeñas (períodos intercensales), incluidas estimaciones del número de domicilios, de los tamaños poblacionales y números de domicilios desagregados por grupos de renta;
- Identificación de áreas de expansión demográfica reciente sin acceso a servicios y no necesariamente captadas por el último censo;
- La producción de indicadores sintomáticos de la ausencia de determinado servicio como, por ejemplo, tasas de mortalidad infantil y de morbilidad por enfermedades de transmisión por el agua;
- Proyecciones demográficas para áreas pequeñas, para subsidiar la planificación de la inversión a largo plazo;
- Elaboración de metodologías para estimar pérdidas por las conexiones clandestinas de agua y energía eléctrica.

¹¹ Véase más adelante la discusión sobre la cuestión de la población de favelas y de loteos clandestinos, y sobre la necesidad de construir “indicadores de alerta temprana” (*early warning indicators*).

6. Identificación de localidades para la instalación de equipamientos públicos

Al contrario de las redes de servicios públicos mencionadas en acápite 5, los equipamientos públicos (escuelas, unidades de salud, guarderías y centros comunitarios) no tienen en la lógica de su implementación la perspectiva del retorno monetario por parte de los usuarios. En síntesis, son servicios de carácter distributivo y que requieren para su implementación algún conocimiento sobre la distribución espacial de los usuarios potenciales. En otras palabras, se trata de identificar localidades con demandas potenciales no atendidas y/o con escuelas sobrepobladas independientemente de la capacidad de pago del público objetivo. En rigor, las informaciones y técnicas sociodemográficas demandadas para ayudar a la implementación de esos equipamientos son relativamente distintas de las requeridas por las redes de servicios.

En primer lugar, destaca el problema de definir con precisión el área de influencia de un determinado equipamiento público, con el fin de estimar el tamaño de la demanda. En algunos países, como los Estados Unidos, prevalece la figura del distrito educativo definido institucionalmente, que obliga a que un alumno residente en un determinado distrito estudie en escuelas de ese mismo distrito. Así, la compatibilización entre oferta y demanda por servicios educativos es realizada distrito a distrito y se hacen esfuerzos para producir indicadores demográficos para esa unidad de planificación. En otros casos, como en Brasil, no existe la obligatoriedad en la elección de la escuela existente en el distrito. La identificación del área de influencia tiende a ser relativamente arbitraria aunque algunas técnicas asociadas al uso de los SIG están siendo crecientemente utilizadas con ese fin:

- La identificación de la población residente en un radio fijo implica la existencia de datos censales a escala bastante detallada (como sectores censales). Además la estimación puede hacerse considerando como parte del radio de influencia los sectores censales cuyo centro geográfico (centroide) esté dentro de ese radio o mediante técnicas que permitan la repartición de la población de aquellos sectores que no se encuentran totalmente dentro de ese radio¹².
- La utilización de recursos automáticos como el “algoritmo de Voronoy”, que estima el área de influencia a partir de las distancias relativas de los diversos equipamientos de una determinada red. Varios software de SIG disponen de esta función¹³. Las estimaciones de población pueden ser realizadas de modo similar al mencionado en el caso del radio de influencia.

Una vez identificadas las áreas de influencia de un determinado equipamiento público, es necesario producir estimaciones poblacionales intercensales y proyecciones para áreas con delimitaciones geográficas no convencionales, es decir, no necesariamente consistentes con el corte geográfico original de los sectores censales, distritos y municipios, lo que implica el recurso de las técnicas de reparticiones de datos. Luego de estas etapas, los temas son similares a los observados anteriormente:

- Consistencia entre los datos censales y los relacionados a la oferta de los servicios para cada área de influencia, y producción de tasas de cobertura (véase sección 3);
- Estimaciones de población para pequeñas áreas (períodos intercensales), incluidas estimaciones para grupos etarios específicos, como los niños en el caso de equipamientos de educación, o los ancianos en el caso de equipamientos de salud. Muchas veces los análisis de cohorte son

¹² La técnica más utilizada en ese caso es el llamado *overlay*, donde varios datos del sector censal son atribuidos al radio de influencia en la proporción en que el área del sector coincide con la superficie del radio de influencia.

¹³ Un problema que esa metodología no resuelve es el de las “barreras físicas” (ríos, carreteras y otras barreras) que impiden la circulación de usuarios a un determinado equipamiento que, aún siendo el más próximo, es inaccesible para los usuarios localizados fuera de esa barrera.

particularmente necesarios en situaciones de discontinuidad demográfica o de crecimiento demográfico substancial;

- Identificación de áreas de expansión demográfica reciente, sin acceso a servicios y no necesariamente captadas por el último censo. Eso puede hacerse con indicadores sintomáticos (nacimientos, por ejemplo) o mediante fotografías aéreas e imágenes satelitales;
- Producción —para las áreas de influencia de los equipamientos— de indicadores sintomáticos indicativos de la ausencia de determinado servicio como, por ejemplo, tasas de analfabetismo juvenil y tasas de morbilidad;
- Proyecciones demográficas para áreas de influencia, para subsidiar la planificación de la inversión a largo plazo.

7. Caracterización de áreas de asentamientos precarios (tugurios, favelas, loteos clandestinos)

Otro temor importante en la gestión urbana de las grandes ciudades de los países en desarrollo es la identificación y caracterización de los llamados asentamientos precarios, que son áreas de expansión urbana ocurridas fuera de la lógica de la planificación urbana oficial. Algunas de esas áreas constituyen invasión de tierra pública o privada y otras son loteos urbanos realizados fuera de los parámetros legales definidos por la administración municipal. Algunos autores estiman que esas modalidades de uso del suelo abarcan un 30% del total de domicilios de las principales ciudades latinoamericanas (Lim, 1995).¹⁴

Una primera cuestión se refiere a la identificación de ese tipo de asentamiento urbano. Algunas administraciones municipales utilizan las fotos aéreas e imágenes satelitales para identificar estas localidades, cuyas características urbanísticas las hacen de fácil observación. Sin embargo, aunque sean identificadas, sus estimaciones de población involucran aspectos particularmente complejos, relacionados al tamaño pequeño de estas áreas (y a sus altas densidades).

Muchas veces, el censo demográfico no es capaz de identificar adecuadamente estas áreas. Cuando las “favelas” (u otras formas análogas de ocupación) tienen un tamaño geográfico muy pequeño (inferior al tamaño del sector censal), las estimaciones poblacionales se hacen muy problemáticas. En ese caso es frecuente recurrir a las estimaciones basadas en hipótesis sobre la densidad demográfica, una vez que las áreas ocupadas por las ocupaciones en cuestión hayan sido establecidas con fotos aéreas o imágenes satelitales (véanse Torres y Marques, 2002).

8. Evaluación del impacto de las obras de infraestructura

Las grandes obras de infraestructura, —carreteras, aeropuertos, hidroeléctricas, etc.— provocan muchas veces un significativo impacto sobre la vida de poblaciones locales. En muchos casos, estas poblaciones deben ser desplazadas. Esto ha sido objeto de sucesivos conflictos entre el gobierno y los movimientos sociales en toda América Latina. En otros casos, las legislaciones nacionales obligan al gobierno nacional (o al ejecutor de la obra) a presentar un estudio de impacto, inclusive estableciendo las llamadas “acciones mitigadoras”, es decir, destinadas a reducir o atenuar el impacto causado.

Los estudios de estos impactos son relativamente complejos, sobre todo cuando involucran dinámicas relacionadas al medio ambiente. Por ejemplo, una obra hidroeléctrica puede afectar las condiciones de pesca en un río a decenas de kilómetros de la obra, alterando las condiciones de vida de una población ribereña. Esos estudios normalmente involucran grupos interdisciplinarios, con científicos, profesionales de ingeniería y científicos sociales.

¹⁴ En el caso de São Paulo, la Secretaría Municipal de Vivienda estima esa proporción en un 26% del total de domicilios (Habi, 2003).

El primer desafío analítico es la definición del área de influencia del proyecto. Aunque esa definición es, en muchos casos, definida *ad hoc*, diversos aspectos técnicos —como datos epidemiológicos e informaciones relativas a la densidad y distribución de la población— pueden contribuir significativamente a esas decisiones. Una vez definida el área de influencia, el análisis sociodemográfico implica una serie de actividades:

- Estimar el tamaño poblacional de la población afectada, lo que implica recurrir a estimaciones poblacionales para delimitaciones geográficas no convencionales (mencionado anteriormente), facilitadas por los recursos del SIG;
- Generar indicadores para evaluar las condiciones de vida de esa población, incluidos los aspectos relacionados a la salud y al trabajo, para garantizar que en la nueva situación (con o sin traslado) no haya un deterioro de las condiciones de vida (véase la sección 3);
- Estimar los costos de las indemnizaciones que deben pagarse (en caso de traslados y expropiaciones), así como asegurar que el proyecto de asentamiento de los trasladados garantice la calidad de vida de la población.

9. Identificación de poblaciones en situaciones de riesgo

En las áreas urbanas y rurales existen varios riesgos relacionados a fenómenos naturales, como inundaciones, terremotos, deslizamientos, etc., y también riesgos a la salud derivados de la proximidad del domicilio de zonas con agentes transmisores de enfermedades contagiosas (cursos de agua, vertederos, industrias contaminantes, etc.). Los riesgos a que están expuestos los diferentes grupos poblacionales dependen de las condiciones ambientales de la zona de vivienda (topografía, condiciones geológicas, vientos, etc.), pero principalmente del nivel de información de la población en situación de riesgo y de la calidad de la construcción de la vivienda. De modo general, los domicilios precarios y malamente construidos son mucho más vulnerables a esos riesgos que las viviendas bien protegidas (Torres, 2000).

En vista de esos elementos, un proyecto de identificación de poblaciones en situación de riesgo implica las siguientes etapas:

- Identificación de un riesgo potencial;
- Identificación de áreas con elevada probabilidad de ocurrencia (o de elevada intensidad) del riesgo;
- Estimación de la población residente en esas zonas. Nuevamente, hay que pensar en la estimación poblacional para áreas con cortes poblacionales no convencionales;
- Identificación de las características sociodemográficas de esa población y de las características de sus viviendas;
- Elaboración de un plan de reducción de riesgos, que puede en algunos casos implicar el traslado de población.

10. Generación de indicadores de alerta temprana (*early warning indicators*)

En las áreas urbanas de crecimiento rápido es común el surgimiento de ocupaciones urbanas significativas no detectadas por el último censo. Estas áreas implican un significativo desafío para la planificación, que muchas veces ni siquiera consigue registrar oficialmente su existencia. Por eso cuentan con peor infraestructura básica, escuelas y puestos de salud (Banerjee, 1996).

En esas circunstancias, los indicadores de alerta temprana (*early warning indicators*) se proponen advertir al sistema de planificación acerca de la ocurrencia de expansiones urbanas inesperadas. Por ello, el analista tiene que recurrir a las fuentes de datos no convencionales, como

fotografías aéreas e imágenes satelitales. Cuando están disponibles, datos como los proporcionados por el registro civil, permiten también producir evidencias acerca del tamaño poblacional de estas localidades. En este contexto son requeridas las siguientes informaciones y tratamiento de la información sociodemográfica.

a) Sobreposición cartográfica (en el ámbito de un SIG) de imágenes satelitales o fotos aéreas con datos relativos a la distribución y densidad demográfica de los sectores censales. Tales procedimientos permiten al analista identificar áreas actualmente pobladas y no cubiertas por el último censo;

b) Producción de estimaciones poblacionales para estas áreas a partir de indicadores sintomáticos (nacimientos, consumo de electricidad o gas, etc.) o de hipótesis relacionadas a la densidad demográfica media de las áreas observadas.

Bibliografía

- Arretche, Marta y Rodrigues, V. (1998), "Descentralização das políticas sociais no Brasil", Fundap/Fapesp/Ipea, São Paulo.
- Arriagada, Camilo (2000), "Pobreza en América Latina: Nuevos escenarios e desafíos de políticas para el hábitat urbano". Serie Medio Ambiente y Desarrollo, No. 27, CEPAL, Santiago de Chile.
- Banerjee, Tridib (1996), "Role of indicators in monitoring growing urban regions: the case of planning in India's National Capital Region". *Journal of the American Planning Association* 62-2.
- Brockhoff, Martin y Brennan, H. (1998), "The poverty of cities in developing regions". *Population and Development Review*, Vol. 24, No.1.
- Cohen, Ernesto y otros (2001), "Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso". Serie Políticas Sociales, No. 46, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2001), "Gestión de programas sociales en América Latina. Análisis de casos. Vol. II. El programa nacional de enfermedades sexualmente transmisibles (DST) y síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA) de Brasil". Serie Políticas Sociales, No. 46, CEPAL, Santiago de Chile.
- Costa, Vera y otros (1999), "Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento", Fundap/Cortez, São Paulo.
- Davidoff, Paul (1965), "Advocacy and pluralism in planning", *Journal of the American Institute of Planners* 31.
- Demers, M. N. (2000), "Fundamentals of Geographic Information Systems", John Wiley & Sons Inc, New York.
- Easterly, W. y Levine, R. (2001), "It's not factor accumulation: stylized facts and growth models". *World Bank Economic Review* 15, N° 2, World Bank, Washington.
- Evans, Peter (1994), "Embedded autonomy: states & industrial transformation", Princeton University Press, Princeton.
- Fernandes, Reinaldo y Pazzelo, E. (2002), "Avaliação de políticas sociais: incentivos adversos, focalização e impacto", FEA-USP, São Paulo.
- Figueiredo, Argelina y otros (2003), "Proposta de constituição de uma rede de avaliação de políticas sociais", Ipea, Brasília.
- Finot, Iván (2005), "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local". *Revista de la CEPAL*, No. 86, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2002), "Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía". *Revista de la CEPAL*, No. 78, CEPAL, Santiago de Chile.
- Friedmann, John (1995), "Planning in the public domain: discourse and praxis", *Classic readings in urban planning: an introduction*, Steon, J.M (ed.), McGraw-Hill, New York.
- Garza, Gustavo (1999), *Atlas demográfico de México*, Conapo/Progres, Ciudad de México.
- Gugler, J. (1996), *The urban transformation of the developing world*, Oxford University Press, New York.
- González de la Rocha, M. (2005), "Familias y política social en México. El caso de oportunidades", Reunión de expertos Política hacia las familias, protección e inclusión sociales, CEPAL, Santiago.

- Habi-Secretaria de Habita3n de São Paulo (2003), "Plano habitacional de São Paulo", Habi-PMSP, São Paulo.
- Habitat, (1996), "The Istanbul declaration on urban settlements". *Population and Development Review*, Vol. 22, No.3.
- Hakkert, Ralph, Quintana, C. y Jov, G. (1999), "The decentralization of reproductive health services and its implications for UNFPA assistance: the case of Bolivia", La Paz, UNFPA.
- Januzzi, P.M. (2001), *Indicadores sociais no Brasil: Conceitos, fontes e aplica3es*, Alínea, Campinas.
- Jones, Gavin, W. y Visaria P. (1999), *Urbanization in Large Developing Countries China, Indonesia, Brazil, and India*, Oxford University Press, London.
- Kowarick, Lcio (1988), *As Lutas sociais: São Paulo Passado e Presente*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Lever, Lorenza (1999), "Descentralizaci3n y calidad de la educaci3n en México". *Descentraliza3n da educa3n: novas formas de coordena3n e financiamento*, Costa, Vera L.C. (ed.), Fundap/Cortez, São Paulo.
- Lim, Gill-Chin (1995), "Housing policies for urban poor in developing countries". *Classic readings in urban planning*, Stein, Jay M. (ed), McGraw-Hill, New York.
- Lira, I. S. (2005), "Desarrollo econ3mico local y competitividad territorial en América Latina", *Revista de la CEPAL*, No. 85, CEPAL, Santiago de Chile.
- Livi-Bacci, M. y De Santis G. (1998), *Population and poverty in developing countries*, Oxford University Press, *International Studies in Demography*, Oxford
- Marques, Eduardo C. y Torres, Haroldo G. (2005), *São Paulo: Segrega3n, pobreza e desigualdade social*, Editora do Senac, São Paulo.
- Martin, David (1996), *Geographic Information Systems: socioeconomic applications*, Routledge, London.
- Martine, George (2001), "The sustainable use of space: advancing the population/ environment agenda", *Cyber Seminars of the Population-Environment Research Network*, www.populationenvironmentresearch.org
- Martine, George, R Hakkert y J. M. Guzmán (2000), "Population and development strategies: responding to new challenges", UNFPA Country Support Team for Latin American and Caribbean, Ciudad de México.
- Massey, Douglas S. (1996), "The age of extremes: concentrated affluence and poverty in the 21st century". *Demography* 33.
- Melo, Marcos C. (1995), "State retreat, governance and metropolitan restructuring in Brazil". *International Journal of Urban and Regional Planning*, Vol. 19, No.3.
- Montoya, Silvia y otros (2001), "Hacia d3nde va el gasto público en educaci3n? Logros y desafíos, Una mirada comparativa: Argentina y Brasil. Volumen IV". *Serie Políticas Sociales*, N 42, CEPAL, Santiago de Chile.
- Paes de Barros, Ricardo, Coseruil, C. H. and Foguel, M. N. (2001), "Os incentivos adversos e a focaliza3n dos programas de prote3n ao trabalhador no Brasil". *Texto para discuss3n 784*, Brasília IPEA.
- Paes de Barros, Ricardo y otros (2000), "Demographic change and poverty in Brasil". *Texto para discuss3n 755*, Brasília IPEA.
- Salas, María Eugenia (1994), "Evoluci3n de la poblaci3n y organizaci3n urbana. Enfoque ecol3gico-demográfico del cambio metropolitano". *Macr3polis mexicana: ensayos sobre la ciudad de México*, Ciudad de México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Schneider, Ben (1991), "Politics within the State: elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil", The University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Schteingart, Martha (1989), *Los productores del espacio habitable: estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México*, El Colegio de México, Ciudad de México.
- Stein, M. y otros (1992), *Urban research in the developing world: towards an agenda for the 1990s*, University of Toronto, Center for Community Studies, Toronto.
- Shryock, H.S, et al. (1976), "The methods and materials of demography", Academic Press, San Diego.
- Torres, Haroldo G. (2000), "A demografia do risco ambiental". *Popula3n e Meio Ambiente: debates e desafíos*.
- _____ (2002), "Social Policies for the urban poor: the role of population information systems". *Working Papers Series N. 24*, UNFPA Country Support Team for Latin America and Caribbean, Ciudad de México.
- _____ (2004), "Segrega3n residencial e políticas públicas: São Paulo na Década de 1990". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 19.

- Torres, Haroldo G. y Marques, Eduardo C. (2002), “Tamanho populacional das favelas paulistanas. Ou os grandes números e a falência do debate sobre a metrópole”. Anais do XIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Ouro Preto, ABEP.
- Torres, Haroldo, Alves, H. y Oliveira, M.A. (2005), “São Paulo peri-urban dynamics: some social causes and environmental consequences”. XXV International Population Conference, Tours, France.
- Yienger, J. (2001), “Housing discrimination and residential segregation as causes of poverty”, Understanding poverty, Danziger, S. H. y Haverman, R.H. (ed.), Russell Sage, New York.
- Zaluar, A. (1982), “As mulheres e a direção do consumo doméstico (estudo dos papéis familiares nas classes populares urbanas)”. Colcha de retalhos: estudos sobre a família no Brasil. Almeida, M. y otros (ed.), Brasiliense, São Paulo.

B. Insumos sociodemográficos para el desarrollo y la gestión urbana

Raquel Szalachman¹ y Silke Schulte²

I. Introducción

En este documento³ se analiza la experiencia de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL en relación con el manejo de la información sociodemográfica en los países latinoamericanos. Los antecedentes se centrarán en particular en el Proyecto de Pobreza Urbana⁴ y, dentro de éste, en los temas relacionados con la gestión urbana municipal que han sido desarrollados por la División.

Por la importancia que tienen los objetivos de desarrollo del Milenio, también se analizará, aunque muy brevemente, la experiencia de UN-Hábitat en el uso de la información sociodemográfica.

¹ División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL.

² División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos CEPAL.

³ El presente informe fue elaborado a solicitud del CELADE para la Reunión de Expertos sobre “Uso de insumos sociodemográficos para el Desarrollo y Gestión Local” realizada en CEPAL, octubre de 2005. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

⁴ CEPAL: Pobreza Urbana: Estrategias Orientadas a la Acción para los Gobiernos e Instituciones Municipales de América Latina y el Caribe; <http://www.eclac.cl/>.

El interés es abarcar la temática en el plano regional y local, analizando a través de distintos enfoques (por un lado la información sociodemográfica y por el otro la referida al financiamiento municipal) la realidad local y los problemas que hay para contar con estadísticas y las razones por las cuales éstas son de utilidad.

II. Principales ideas, conceptos y directrices de política pública relevantes para promover el desarrollo y la buena gestión

Los procesos de toma de decisiones para el desarrollo y la gestión local adecuados son dinámicos y se basan en el análisis de la información disponible de variables de toda índole: sociales, económicas, institucionales, políticas, demográficas y ambientales. Se definen cuatro etapas principales en este ciclo (Hammond et al., 1995), y en cada una las necesidades y usos de la información son diferentes:

1. Identificación de los problemas
2. Formulación de las políticas y estrategias
3. Implementación de las políticas y acciones
4. Evaluación de las políticas, estrategias y acciones

Como sostiene Hammond (ibíd.) “La producción de información para la toma de decisiones implica entonces un proceso de síntesis y agregación en diferentes etapas. Este proceso de elaboración de la información debe hacerse en función de las diferentes etapas del proceso de la toma de decisiones que implica la elaboración de una metodología de selección determinada. La obtención y elaboración de datos, estadísticas y el monitoreo son fundamentales en la elaboración de información útil para la toma de decisiones. Esta parte del proceso permitirá la identificación de problemas y áreas prioritarias que ayude a la formulación y fijación de políticas generales. El desarrollo de indicadores e índices, que se basan en datos primarios y estadísticas, derivados del monitoreo y el análisis de los datos, ayudarán a la implementación y aplicación de las acciones y estrategias y a su evaluación”.

Sin embargo, lo anterior no es suficiente y “se requiere, además de la *selección de un conjunto de indicadores*, del desarrollo de *un sistema de información* que integre los datos, estadísticas e indicadores, capaz de producir información útil para el seguimiento del proceso de desarrollo en relación con la gestión a desarrollar” (Winograd, 1995b y c). Este sistema debe ser concebido como un ente productor de datos y otras informaciones, que pueden ser recolectados mediante una red de seguimiento a múltiples escalas geográficas.

El sistema permitirá mejorar y hacer más eficaz el proceso de intercambio, difusión y comunicación de la información, estructurando las diferentes fuentes de información, analizando y sintetizando los diferentes problemas y áreas concernientes a la planificación y gestión y las interacciones entre variables y componentes del desarrollo.

1. Agencias internacionales: uso de información sociodemográfica

En su página web,⁵ UN-Hábitat sostiene que: “la **información oportuna** es fundamental para monitorear las condiciones y tendencias urbanas, especialmente la pobreza urbana, con el objetivo de mejorar y afinar las políticas de desarrollo urbano”. Además, “reconoce a los **indicadores urbanos** como un conjunto de instrumentos de gestión que permiten identificar la realidad urbana, y servir de base para la formulación de políticas, programas y proyectos que la mejoren en forma

⁵ <http://www.unhabitat.org/programmes/guo/>.

continuada y sostenible, de hecho ha sido una organización pionera en la colección de indicadores urbanos entre los organismos internacionales”.

En el año 1991 inició el Programa de Indicadores de Vivienda, que en 1993 se convirtió en el Programa de Indicadores Urbanos, con un enfoque más amplio y que incluía también otros temas urbanos. El programa ha producido dos bases de datos principales en 1996 y 2001 (Base de Datos Urbanos Global I y II), que fueron presentados durante las conferencias Hábitat II (1996) y Estambul +5 (2001).

En la Agenda Hábitat (resultado de la Conferencia Hábitat II, 1996), los Estados miembros de las Naciones Unidas y los socios de la Agenda Hábitat solicitaron a UN-Hábitat que continuara el monitoreo de las condiciones urbanas a escala mundial y se comprometieron a hacer lo mismo en sus países y a informar regularmente sobre su evolución.

El conjunto de indicadores urbanos está actualmente construido sobre dos ejes de análisis: los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM)⁶ (acordados por los organismos internacionales en 2000) y la Agenda Hábitat. Concretamente en el tema de las Metas del Milenio, UN-Hábitat tiene a su cargo el seguimiento de la Meta 11 del Objetivo 7, que establece el compromiso de "mejorar sustancialmente, hasta el año 2020, las condiciones de vida de por lo menos 100 millones de personas que viven en asentamientos precarios".

La Base de Datos Urbanos Global (III) continuará con el monitoreo de los temas principales de la Agenda Hábitat, enfocándose particularmente en la Meta 11. Para ello se cuenta con indicadores claves y los extensivos para la formulación de políticas urbanas, que sirven de complemento a los anteriores, además de listas de datos cualitativos que aportan una evaluación de las áreas que no se pueden medir en términos cuantitativos. La información se obtiene de los censos y encuestas de hogares o de otro tipo y de otras fuentes, siempre que sean registros oficiales y estudios de instituciones gubernamentales y otros (como ONG, grupos de expertos, servicios paraestatales).

En relación con los ODM, sostiene que: “sin embargo, la falta de disponibilidad de datos (especialmente información desagregada) puede complicar la obtención de información oportuna. Por esta razón, es importante el fortalecimiento de la capacidad de las entidades oficiales de estadística (nacionales y locales) para generar y analizar datos desagregados relacionados a los ODM”.

Para tratar de superar este problema ha desarrollado un instrumento denominado “Observatorios Urbanos”, con el objeto de “apoyar a los gobiernos locales a poner en marcha foros permanentes de discusión entre actores pertinentes para evaluar y monitorear las políticas públicas urbanas y, a partir de este ejercicio participativo, formular sugerencias y posibles correcciones de ruta a las esferas gubernamentales pertinentes”. Estos observatorios pueden ser locales (OUL) o nacionales (OUN), y la red de estos últimos conforma el Observatorio Urbano Global (OUG).

En el Taller Regional⁷ realizado en mayo del 2005 se sostuvo que “el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), acordados por los gobernantes del mundo en el año 2000, constituye un nuevo desafío para los países de América Latina y el Caribe y también una oportunidad para producir mejoras sustanciales en las condiciones de vida de los habitantes de la región”. En cuanto al seguimiento de los ODM, se informó que si bien el escenario estadístico entre los países era muy heterogéneo, algunos problemas eran comunes a la mayoría y, por lo tanto, se pueden generalizar a toda la región. Entre éstos figuran la falta de datos para el año base (1990), la falta de series regulares para analizar tendencias, la escasez de información sobre algunos temas,

⁶ <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>.

⁷ Taller Regional “Las Oficinas Nacionales de Estadística frente a Los objetivos de desarrollo del Milenio” 18 al 20 de mayo, 2005. Santo Domingo, República Dominicana, Informe de la Reunión.

como VIH/SIDA y medio ambiente, y la ausencia de sistemas de proyección de resultados. También se resaltó el importante papel que juegan las oficinas nacionales de estadística como coordinadoras de los sistemas estadísticos y proveedoras de información.

Entre los aspectos que actualmente concitan mayor atención en la comunidad estadística internacional figuran los mecanismos de coordinación necesarios para dar un seguimiento adecuado a los ODM y en particular a las metas cuantitativas formuladas en la declaración del Milenio.

III. Desarrollo y gestión urbana, dinámica de población y uso de insumos sociodemográficos

En el último tiempo, la mayoría de los países de la región han estado abocados a impulsar un proceso de descentralización y de desarrollo local y municipal. No es ningún misterio el importante papel que juegan los municipios en la reducción de la pobreza.

De hecho, y en adición a los roles tradicionales de mejoramiento en la cobertura y calidad de los bienes y servicios públicos domiciliarios como agua y saneamiento e infraestructura básica, se asigna cada vez más a los gobiernos subnacionales la responsabilidad básica de servicios de salud, educación preescolar, primaria (y en algunos casos incluso media), además de los de cultura, deporte y recreación. También se ha facultado a los gobiernos locales para adoptar acciones de promoción de desarrollo económico local y de generación de empleo, todo en un marco de una mayor responsabilidad política y participación ciudadana.

En todo este proceso resulta de vital importancia la información sociodemográfica a nivel local que permita por una parte evaluar la situación coyuntural en cuanto a características como edad, género, nivel de educación, ingresos, ocupación del jefe del hogar, y sus carencias en cuanto a alimentación, servicios básicos (agua, saneamiento y electricidad), fuentes de trabajo y acceso a la salud y educación, con el objeto de determinar las prioridades reales existentes y definir la asignación de recursos. Por otra parte, permite proyectar la evolución de estos indicadores poblacionales a futuro, para así planificar el desarrollo y la gestión local de acuerdo con los requerimientos que vayan surgiendo.

Si consideramos la población pobre en el ámbito local (que muchas veces alcanza el 50% de la población total) como el objetivo principal de los programas de desarrollo local, el conocimiento de sus características resulta vital para formular una normativa adecuada que determine las políticas de gastos y su adecuada focalización. Adicionalmente, este conocimiento permitirá analizar la eficiencia de los programas de asistencia social con el objeto de poder corregir cualquier posible desviación.

En el tema de desarrollo económico local, se requiere un diagnóstico que permita identificar las potencialidades locales en términos de recursos naturales y humanos con el objeto de promover programas de fortalecimiento y desarrollo de las capacidades a nivel local y de esta forma lograr una mayor generación de ingresos locales propios.

El proyecto "Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe", que lleva adelante la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, tiene como objetivo abordar las condiciones de pobreza y precariedad urbana en la región, el diseño de políticas y programas nacionales y locales para superarlas, como el diseño de estrategias para el financiamiento y la institucionalización de la acción de los gobiernos locales en esta materia.

La dinámica y el contenido del proyecto se articulan con la operacionalización de los compromisos de la CEPAL respecto de los ODM y su seguimiento. Dentro de sus objetivos, el proyecto consideró que el análisis de las diferentes estrategias para hacer frente a los problemas derivados de la pobreza en las zonas urbanas de la región requiere de un enfoque especial,

relacionado con las capacidades, fortalezas y debilidades que presenta el sistema municipal de cada país para desarrollar y colaborar en acciones y programas diseñados a tal fin.

Por lo tanto, se realizaron estudios para un grupo de nueve países seleccionados de la región, con el objeto de analizar y evaluar el marco institucional y la estructura de gastos e ingresos de sus sistemas municipales, la distribución de roles y responsabilidades entre niveles de gobierno y el cuadro de financiamiento y los recursos disponibles o posibles de los municipios. También se estudió la gestión de los gobiernos locales, la articulación existente entre el nivel local y los niveles nacionales y regionales en materia de ejecución de programas para superar la pobreza.

Dado que estos estudios son de gran interés no sólo con relación a las políticas destinadas a la pobreza urbana, sino también, para ilustrar la importancia de contar con suficiente información sociodemográfica, a continuación y a modo de ejemplo, se extraen algunos de los aspectos más relevantes citados en estos trabajos relacionados con el tema que interesa en la reunión de expertos. Como la intención es únicamente ilustrar la disponibilidad de datos en algunos países y dada la limitación de espacio, las tablas se presentarán en forma resumida; no obstante, la totalidad de la información se encuentra disponible en los estudios que se indican en cada caso.

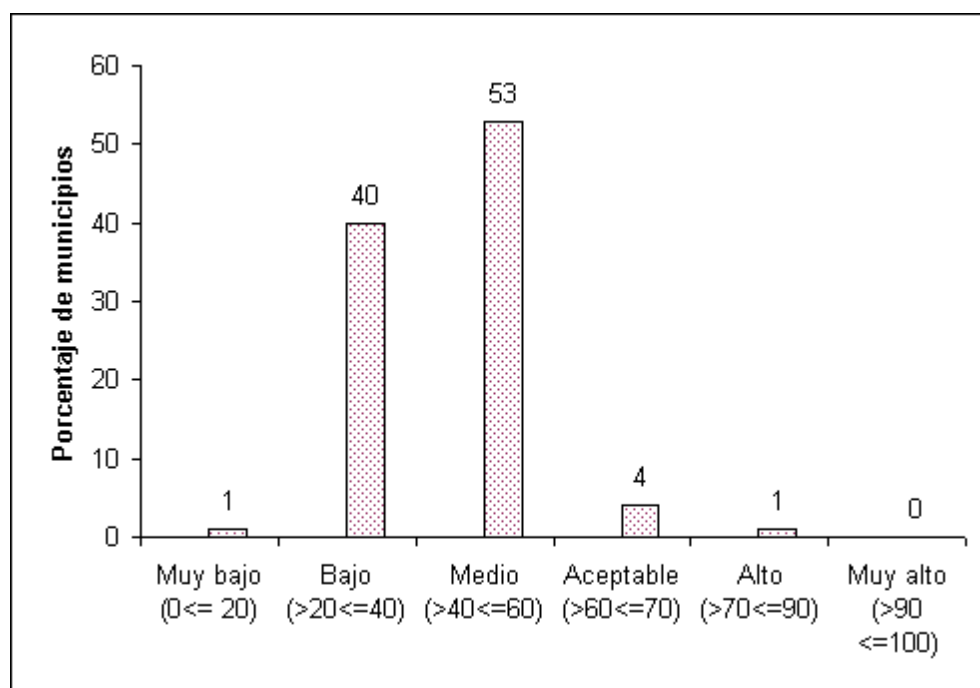
En Perú, los sistemas de información mecanizada constituyen una importante herramienta para la generación de información y para la toma de decisiones. Para estos efectos existe el Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU), que consolida las condiciones y el estado en que desarrollan su gestión las municipalidades, pero que lamentablemente tiene una cobertura parcial, pues sólo un 42,1% de las municipalidades cuenta con sistemas de información operativos.

En el ámbito municipal, Colombia (Maldonado, 2005) cuenta con abundantes estadísticas sobre diversos indicadores. En el estudio colombiano se señala que “Las políticas y programas diseñados durante los últimos diez años no se han basado en diagnósticos actualizados y completos de los problemas y como veremos, los planes de desarrollo y documentos se limitan a afirmaciones generales sin suficiente sustentación. Las consultas realizadas en el proceso de preparación de este documento indican que el gobierno nacional y los municipios no cuentan con información estadística organizada sobre aspectos básicos de la capacidad institucional, como tamaño y calidad de las plantas de personal, estructuras administrativas, recursos físicos y tecnológicos y procesos administrativos” y que “a pesar de que existe una mejoría generalizada en la gestión administrativa de los municipios, hace falta mejorar aspectos específicos. Es relevante desarrollar e implementar sistemas eficientes de información que logren avanzar en la gestión administrativa local, partiendo de un análisis de la administración municipal en su conjunto y teniendo en cuenta los procesos y elementos de gestión que se están llevando a cabo en cada municipio.”

Se sostiene, además, que debido a problemas de orden metodológico con frecuencia los resultados observados se ven peores que los que pueden estarse obteniendo. Así, las dificultades de información impiden un análisis de la evolución de las variables en cierto período, pues en su gran mayoría son para un año determinado o para un grupo de años. Como consecuencia, los municipios más desarrollados económicamente tienden a mostrar mejores resultados mientras que no se vislumbran los avances que se han alcanzado en otros que todavía tienen un nivel inferior en la lista comparativa (un municipio puede haber aumentado su cobertura de agua potable de 20% a 60% —un mejoramiento importante— pero aparecer muy mal en comparación con municipios más desarrollados como Bogotá).

El estudio también hace referencia a un indicador sintético de desempeño municipal que utiliza variables de gestión y resultado, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en 2002, con el objeto de evaluar el proceso de descentralización, para una muestra de 150 municipios del país.

Gráfico 1
NIVEL DE DESEMPEÑO DE LOS MUNICIPIOS DE COLOMBIA, 1988-1999



Fuente: Maldonado, A., 2005.

Ese indicador sintético permitió al DNP elaborar un listado comparativo del desempeño municipal (ordenado de mayor a menor, ver gráfico 1) y gracias a estos datos quedó en evidencia que dentro del mismo marco legal se han obtenido resultados diferentes, lo cual llama la atención sobre las posibilidades de mejoramiento mediante intervenciones en la capacidad de gestión y sus factores determinantes.

De hecho, al final de ese estudio se sostiene que “la información disponible permite concluir que la gestión de los gobiernos municipales y departamentales muy probablemente ha contribuido a que continúen disminuyendo los índices de pobreza, medidos en términos de las necesidades básicas insatisfechas, pero que la intervención territorial tiene limitaciones para incidir en el empleo y los ingresos de la población”.

Por su parte, en el estudio sobre México (Díaz Cayeros A., 2005) se sostiene que “en México existe buena información de las dinámicas estatales, con frecuencia se pierde de vista que los datos estatales son el reflejo de la agregación de indicadores municipales, hecho particularmente claro en algunos Estados con fuertes desequilibrios regionales. A continuación utiliza la mediana municipal en 4 indicadores para medir el Índice de Desarrollo Humano (IDH) tomando como base datos del Consejo Nacional de Población de 2000. Como conclusión señala que “si bien existe una fuerte correlación entre los indicadores de analfabetismo, PIB per cápita, matrícula primaria, mortalidad infantil y pobreza, vale la pena hacer notar que hay algunas discrepancias importantes, que reflejan fenómenos de heterogeneidad en el interior de los Estados”. Por esa razón, posteriormente utiliza el coeficiente de variación que presenta un indicador más claro sobre la heterogeneidad de niveles de desarrollo en cada uno de los Estados en los cuatro indicadores del Índice de Desarrollo Humano.

IV. Gestión urbana y uso de información financiera local

1. Importancia de contar con información sobre finanzas municipales

Los desembolsos municipales se dirigen a la inversión municipal y a cubrir los gastos de funcionamiento. En líneas generales, los ingresos de los municipios provienen de tres fuentes: recursos propios, transferencias y endeudamiento (cuando este instrumento está autorizado por ley) y si bien se observa una gran heterogeneidad tanto al nivel de países —en cuanto al tamaño del sector público y la presión tributaria— como dentro de ellos, la mayor proporción proviene de las transferencias.

La descentralización, entre otras cosas y desde el punto de vista financiero, implica contar con recursos suficientes a nivel municipal y tener un adecuado balance entre la autonomía municipal, el control presupuestario, la rendición de cuentas y el equilibrio fiscal, de manera tal que los mismos municipios puedan mejorar el uso de sus recursos y orientarlas de manera creciente y más eficiente hacia el combate a la pobreza. En ocasiones, la descentralización fiscal desde el punto de vista financiero ha significado la sostenibilidad económica de los gobiernos locales, gracias al aumento de recursos a los gobiernos subnacionales por medio de transferencias, fortalecimiento de la tributación local u otros mecanismos, con lo cual se amplía la capacidad de gasto y la utilización del endeudamiento como mecanismo de financiamiento.

Sin embargo, en la medida en que los gobiernos subnacionales se ven enfrentados a la demanda de los ciudadanos por mayores bienes y servicios públicos, la tendencia habitual es a aumentar el déficit y el endeudamiento, disminuyendo el interés por obtener mayores recaudaciones impositivas. Las transferencias pueden actuar como un incentivo perverso para aumentar el déficit porque los gobiernos municipales consideran que podrán cubrirlo mediante nuevas transferencias, con lo cual el esfuerzo tributario disminuye.

Para evitar situaciones como las descritas y analizar con mayor rigurosidad la solvencia financiera de los gobiernos locales, se requieren mecanismos complementarios a los controles de gasto y endeudamiento, como centrales de información y riesgo, y el establecimiento de un ranking de desempeño fiscal. Al mejorar la simetría de información y lograr una mayor transparencia, la difusión masiva de la situación fiscal y del endeudamiento de los municipios a todo el mercado (sistema financiero, proveedores, contratistas, entidades públicas, entidades multilaterales, etc.), se obtiene el mejor mecanismo para controlar e incentivar el mejoramiento y la sostenibilidad de las finanzas municipales.

La construcción y difusión de índices de desempeño fiscal ha mostrado ser un mecanismo muy efectivo para incentivar mejoras en la gestión financiera, facilitar el control fiscal y social y darle mayor transparencia al mercado. El caso colombiano es un buen referente para los países latinoamericanos: crear una central de información cuya función principal sea centralizar la información financiera enviada por los municipios y construir índices de desempeño que muestren en forma sintética la situación de las finanzas municipales y difundir ampliamente estos resultados para darle mayor transparencia al mercado, es un aspecto fundamental para alcanzar el objetivo de mantener finanzas estables y sostenibles en el nivel municipal.

Esa central de información debe constituirse en un sistema de seguimiento y monitoreo constante de las finanzas municipales para arrojar señales de alerta a los mercados y a los entes reguladores (Ministerio de Hacienda, Superintendencia de Bancos). Además, una información municipal fidedigna permitirá a los municipios vislumbrar mejor sus falencias; por ejemplo, y dado que el impuesto predial constituye una importante fuente de ingresos para los municipios, es importante contar con información precisa sobre esta recaudación, en especial si se considera que en parte importante de los municipios de la región sólo un pequeño porcentaje de la población paga

este impuesto. Un catastro de los predios existentes y del porcentaje de ellos que aporta contribuciones a los bienes raíces permitiría fiscalizar a los que no las pagan y así poder obtener fondos para un mayor desarrollo local.

Del mismo modo, es importante contar con información fidedigna sobre todas las fuentes de ingreso, lo que permitiría buscar formas alternativas para incentivar a los gobiernos municipales a incrementar sus recursos propios. En este contexto, la información sociodemográfica permitirá realizar estimaciones más acuciosas de futuros ingresos y gastos municipales y, por ende, planificar con mayor claridad los posibles avances. Ahora bien, en el ámbito nacional la importancia de contar con información respecto a las finanzas municipales se debe a que, en general, la realidad financiera de los municipios varía considerablemente de un municipio a otro, debido a factores como el número de habitantes asentados en cada circunscripción municipal, el nivel (o concentración) de la actividad económica de cada localidad, que a su vez está determinada por su localización geográfica, la disponibilidad de recursos naturales y humanos y la infraestructura de la región.

2. Algunos ejemplos

A continuación se presentan algunos ejemplos extraídos de los estudios sobre financiamiento municipal con el objeto de ilustrar acerca de la disponibilidad de datos relativos a ingresos y gastos municipales, así como algunos comentarios sobre su utilidad y los problemas asociados a la falta de suficiente información. Es importante considerar que si bien las fuentes que aparecen al final de los cuadros son en su mayoría de carácter nacional, la fuente de la información habitualmente es municipal.

a) Guatemala

Cuadro 1
INGRESOS MUNICIPALES, AÑO 1999

Conceptos	Millones de quetzales	% del total	% del PIB
Ingresos totales	2 469,20	100,00	1,8
Ingresos propios	680,30	27,60	0,5
Tributarios	165,0	6,70	0,1
No tributarios	494,0	20,00	0,4
De capital (venta de activos)	20,30	0,0	0,0
Transferencias	1 401,80	56,80	1,0
Corrientes	133,50	5,40	0,1
De capital	1 268,30	51,40	0,9
Recursos de crédito	278,00	11,30	0,2
Otros ingresos	109,10	4,40	0,1

Fuente: Estudio sobre los ingresos municipales, 1998-1999.
FUNCEDE/Proyecto NEXUS Municipal, agosto de 2001.

Cuadro 2**INGRESOS TRIBUTARIOS PROPIOS EN 1999**

Conceptos	Millones de quetzales	% del total	% del PIB
Ingresos tributarios	165,9	100,0	0,12
Impuesto único sobre inmuebles	107,1	64,6	0,08
Arbitrio boleto de ornato	23,5	14,2	0,02
Arbitrio sobre extracción de productos	17,8	10,7	0,01
Arbitrios sobre establecimientos productivos	17,5	10,5	0,01

Fuente: Elaboración propia basada en INFOM.

Cuadro 3
INGRESOS MUNICIPALES PROPIOS, POR HABITANTE
(Promedio años 1996-1999)

Rango (quetzales por habitante)	Número de municipalidades	Porcentaje
Menos de q. 1,00	3	0,9
1,00 – 4,99	78	23,6
5,00 – 9,99	85	25,8
10,00 – 19,99	67	20,3
20,00 – 39,99	35	10,6
40,00 – 79,99	43	13,0
80,00 – 199,99	16	4,9
Más de 200,00	3	0,9

Fuente: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) / NEXUS.

La información deja en evidencia la precariedad de la recaudación de ingresos propios en la casi totalidad de los municipios guatemaltecos y llega a ser prácticamente inexistente en más del 50% de los gobiernos locales (cuadros 1, 2 y 3). Según el CIEN, 166 municipios percibieron en promedio menos de 10,00 quetzales por habitante al año durante el trienio 1996-1999. Según el estudio, este monto es significativamente bajo si se considera además que los municipios guatemaltecos tienen a su cargo la prestación de múltiples servicios locales, entre ellos el agua potable y el alcantarillado.

b) Honduras
Cuadro 4
ESTRUCTURA DE INGRESOS Y EGRESOS MUNICIPALES, SEGÚN CATEGORÍA MUNICIPAL, 2002^a

Categoría	Porcentaje del PIB						Porcentaje del total de ingresos y egresos				
	Total	A	B	C	D	Total	A	B	C	D	Total
Ingresos totales	2,75	69,9	8,8	17,8	3,5	100	100,0	100,0	100,0	100,0	100
-Ingresos corrientes	1,48	80,4	9,1	9,0	1,5	100	62,0	55,9	27,1	22,7	53,9
-Ingresos tributarios	1,26	82,2	8,3	8,1	1,5	100	53,7	42,8	20,7	20,0	45,7
-Ingresos no tributarios	0,23	70,8	14,1	13,9	1,1	100	8,3	13,1	6,4	2,7	8,2
Ingresos de capital	1,27	57,5	8,4	28,2	5,8	100	38,0	44,1	72,9	77,3	46,1
-Préstamos	0,62	76,9	1,9	20,9	0,3	100	24,9	4,8	26,6	2,2	22,6
-Resto de ingresos de capital	0,65	38,9	14,8	35,2	11,1	100	13,1	39,4	46,4	75,1	23,5
Egresos totales	2,7	70,9	8,5	17,6	3,0	100	100,0	100,0	100,0	100,0	100
-Gastos de funcionamiento	1,3	75,4	9,7	12,2	2,7	100	51,3	54,7	33,4	43,9	48,3
-Gastos de capital y deuda pública	1,4	66,6	7,5	22,6	3,3	100	48,7	45,3	66,6	56,1	51,7
Superávit o déficit (excl. préstamos)	-0,57	82,4	-0,2	20,1	-2,2	100	-24,3	0,6	-23,9	15,1	-20,9

Fuente: Elaboración propia basada en datos de SGyJ.

^a: Datos correspondientes a los ingresos liquidados por 289 municipios, excluidos Santa Rosa de Aguán, San Sebastián (Departamento de Comayagua, San Francisco de Becerra, Concepción del Norte, San José), Departamento de Comayagua, La Libertad (Departamento de Francisco Morazán), Villena Morales, San Antonio (Departamento de Intibucá) y Valladolid, que no presentaron información.

En las conclusiones y recomendaciones del estudio sobre Honduras, se sostiene que la ausencia de estadísticas ordenadas sobre el comportamiento histórico de las finanzas municipales constituye una carencia notable para poder apreciar los cambios que se han venido suscitando en cuanto su papel en el combate a la pobreza, aunque por otra parte, debe destacarse como elemento positivo, que durante los dos últimos años se han registrado avances notables en esta materia y que han de servir como indicador de comportamientos futuros (cuadro 4).

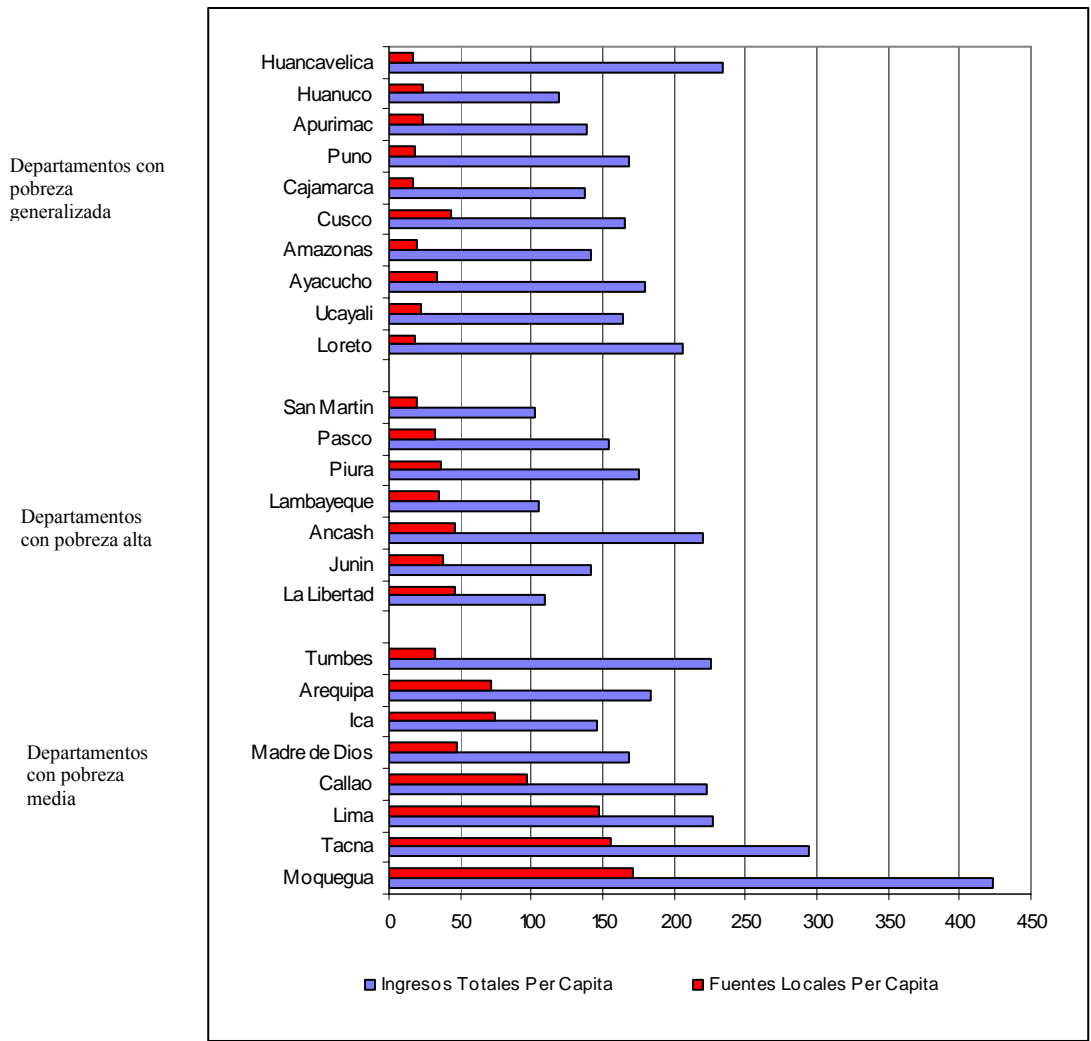
Se observa que si bien se dispone de datos parciales y fragmentados de la información sobre los ingresos y gastos de cada municipio, existe ausencia de informaciones referidas a las bases impositivas y falta un mayor detalle sobre el impacto de los gastos públicos; inclusive se aprecia que las distintas fuentes de información proveen datos que en muchos casos tienen claras inconsistencias entre ellos y resultan de dudosa utilidad para analizar el comportamiento de las distintas variables ante los cambios en la evolución de la economía. Todo ello constituye una limitación fundamental para la realización de cuantificaciones en torno al análisis de la situación actual.

c) Perú

En Perú, los gobiernos locales pueden crear, modificar, suprimir y eximir de contribuciones y tasas dentro de su jurisdicción y con los límites que la ley señala. Para esto existen diversas reglas con respecto a las tasas que se pueden imponer. La información local respecto del monto al que ascienden los recursos propios permite obtener el gráfico 2. Nótese que, aunque la fuente que

aparece es de la Contaduría Pública de la Nación, para llegar a la información se parte de los datos municipales.

Gráfico 2
INGRESOS PER CAPITA DE LAS MUNICIPALIDADES, AÑO 2003
(Nuevos soles corrientes)



Fuente: Perú: Contaduría pública de la Nación.

d) Uruguay

El estudio de Uruguay (Glejberman, 2005) tiene abundante y detallada información sobre ingresos y gastos municipales, lo que permite la elaboración de distintos indicadores. Una información interesante se presenta en el cuadro 5, donde se ordenan los municipios por el ingreso per cápita de sus habitantes para el año 2002. Es posible concluir que: “cuando se comparan los ingresos

municipales por habitante con los ingresos per cápita de la población residente, se verifica que los ingresos municipales no están en relación con la capacidad contributiva de los residentes⁸.”

Cuadro 5
MUNICIPIOS ORDENADOS POR EL INGRESO PER CÁPITA
ANUAL DE SUS HABITANTES, 2002

Municipio	Ingreso per cápita		Ingresos Municipales por habitantes	
	N de orden	Valor ^(a)	N de orden	Valor ^(a)
Montevideo	1	73 345	5	3 298
Florida	2	52 709	11	2 824
Flores	3	48 515	2	5 102
Canelones	4	47 234	19	1 885
Rocha	5	45 735	4	3 470
Lavalleja	6	45 382	7	3 183
Treinta y Tres	7	44 453	9	2 929
Durazno	8	42 766	6	3 245
Maldonado	9	42 211	1	7 089
Soriano	10	41 904	8	3 103
San José	11	40 945	18	2 030
Río Negro	12	39 627	3	3 656
Colonia	13	39 499	13	2 391
Paysandú	14	39 485	16	2 204
Cerro Largo	15	36 951	14	2 349
Rivera	16	35 679	17	2 168
Tacuarembó	17	35 337	10	2 926
Salto	18	33 426	12	2 615
Artigas	19	30 892	15	2 325

Fuente: Glejberman, David, basado en OPP, IMM e INE.

(a): Valor en pesos corrientes.

V. Análisis del uso de las estadísticas en los informes de cada país

En los estudios propositivos de los respectivos países (elaborados por consultores contratados por la CEPAL) se observa el uso de estadísticas sociodemográficas en la medida en que se justifica para la presentación del problema. Las estadísticas que se encontraban accesibles provienen en generalmente de los respectivos organismos estadísticos o, en algunos casos, de algunos municipios. La información que se utilizó para estos estudios depende de: a) el tema específico; b) la metodología de trabajo del autor; c) la existencia de estadísticas relacionadas con el tema tratado, y d) la capacidad de análisis e uso de estadísticas existentes por parte del autor

Los países latinoamericanos presentan una diversidad de problemas relacionados con la existencia de estadísticas y este hecho se puede confirmar al analizar los informes presentados para estadísticas específicas de tipo sociodemográfico. A continuación se presentan algunos ejemplos, y posteriormente se formularán algunas conclusiones (cuadros 6 a 10).

⁸ La correlación lineal entre ingresos municipales por habitante e ingresos per cápita de los residentes tiene, para el año 2002, un valor positivo, aunque sólo de 0,27 (0,38 en el año 2000 y 0,25 en el año 2001).

Cuadro 6

**NICARAGUA: ESTRATEGIA MUNICIPAL PARA LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA
EN EL MEJORAMIENTO DEL HÁBITAT, MANAGUA (2004)**

Nicaragua	Tipo de información / tema	Fuente/ acceso	Actualidad / año	Niveles de desagregación	Comentario
Información nivel Estado, Censo nivel nacional u oficial	Censo: no total y porcentaje -Población -Pobreza -Ingreso	INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos	1995 2002 2004	Nacional y ciudad	Difícil acercamiento a la precariedad humana en el nivel nacional. Se obtienen los datos de la situación de hogares y viviendas mas no identificadas con unidades territoriales con identidad vecinal, es decir, con barrios
	Indicadores básicos Encuesta medición del nivel de vida: total y porcentaje -Estado vivienda -Acceso agua potable -Acceso alcantarillado -Tenencia vivienda	INCEC	1995 2002	Nacional y ciudad	
Uso de la información para propuesta del estudio	No se usó la información estadística y se trabajó con información de algunas experiencias de otros proyectos (información cualitativa)				

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 7
NICARAGUA: ESTRATEGIA MUNICIPAL PARA LA INTERVENCIÓN INTEGRAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS ESPONTÁNEOS DE MANAGUA (2004)

Nicaragua	Tipo de información /tema	Fuente/ acceso	Actualidad /año	Niveles de desagregación	Comentario
Información nivel Estado Censo / nivel nacional u oficial	Censo de la Vivienda Población urbana relación (%) territorio – población	INEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 1995	1995, cada diez años se realiza el censo	Nacional y regional (ciudad)	Al elaborar el informe (004) solo existía el censo de 1995. La guerra y los desastres naturales (Mitch) causaron estragos, y los cambios intercensales son importantes
	Población económica activa (PEA)	Censo Nacional y Plan general de desarrollo urbano	1997		
Nivel municipio	Territorio urbano/ rural (%)	Plan general de desarrollo municipal (PGDM),	2001	Nacional / regional (ciudad)	
	-Total de viviendas distribuidas en: Barrio Población	Plan de gestión para la inversión municipal	2000 2001	Nivel de barrio	
	-Tipo de asentamientos y % población que habita en ella	Investigación de INIES, Banco Mundial	1995	Nivel de ciudad y barrio	Informe puntual de estudio internacional, no actualizado
	-(%) Cobertura de servicios públicos en asentamientos espontáneos -Tipo de construcción	Plan general de desarrollo municipal (PGDM)	1997		
	Total y % de: -Asentamientos espontáneos en Managua -Familias/ lote -Lotes sin legalizar -Lotes afectados -Total población/ lotes -Ha/ Total área	Programa de atención a los asentamientos espontáneos de Managua (PAAEM), Dirección de Urbanismo, ALMA (Alcaldía de Managua)	1999		
Uso de la Información para propuesta	Amplio uso de la Información PAAEM en el ámbito de Zona de Intervención Priorizada, detallando las intervenciones de naturaleza física y social para cada una de las 22 zonas de Intervención				

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 8

URUGUAY: LA RESIGNIFICACIÓN DE CASAVALLE (I) REDES SOCIALES, MONTEVIDEO (2004)

Uruguay	Tipo de información	Fuente/ acceso	Actualidad / año	Niveles de desagregación	Comentario
Información nivel Estado. Censo/ nivel nacional u oficial	Encuesta continua de hogares	INE: Instituto Nacional de Estadísticas	1996	Nacional, nivel de ciudad.	Al momento de elaborar el informe (año 2004) solamente existía el censo 1996. En la actualidad ya se cuenta el censo 2004.
	Porcentaje de población en situación de pobreza	Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas	1997		
Nivel municipio	Nivel de carencias críticas: Hogares pobres según ingresos Hogares con carencias críticas Hogares con pobreza crónica	Unidad de estadísticas, Intendencia Municipal de Montevideo (IMM)	2003	Ciudad/centros comunales zonales.	No hay información en el ámbito de barrio, sólo a centros comunales hay un trabajo sobre un área que formaba parte de dos CCZ y que correspondía a un barrio.
Nivel no oficial (encuestas <i>ad hoc</i>) Hipótesis resultado	Existencia de un gran número de informes de ONG sobre diversas materias de pobreza urbana. Información cualitativa proveniente de una gran cantidad de entrevistas a actores claves a nivel de barrios	Falta de coordinación y acceso a los informes		Nivel barrio	Descoordinación entre actores locales; no hay acceso a información
Uso de la información para propuesta del estudio	Uso parcial de información cualitativa provenientes de diversas entrevistas, la propuesta carece de detalles cuantitativos y proyecciones, es solo al nivel de idea y conceptual				

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 9
ARGENTINA: EL PARQUE HABITACIONAL DE VIVIENDA SOCIAL ADJUDICADA Y SU POBLACIÓN RESIDENTE, CIUDAD DE ROSARIO (2004)

Argentina	Tipo de información / tema	Fuente/ acceso	Actualidad / año	Niveles de desagregación	Comentario
Información nivel Estado. Censo / nivel nacional u oficial	Número de intervenciones (construcción de vivienda social adjudicada)	Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo	1965 –1999	Nacional	
		Servicio Público de la Vivienda	1948–1999		
		Banco Hipotecario Nacional	1928–1999		
	Población económicamente activa	Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República (INDEC); Encuesta permanente de hogares (EPH)	2004	Nacional Ciudad / zonas rurales	
	Hogares según hacinamiento del hogar	Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República (INDEC); Encuesta permanente de hogares (EPH)	2001	Ciudades	
	Índice CALMAT (hogares por calida de los materiales de la vivienda)	Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República (INDEC)	2001	Ciudades	
	Departamento de Rosario, situaciones deficitarias Hogares y población: total y con necesidades básicas insatisfechas (NBI)	Dirección Nacional de Políticas Habitacionales, Subsecretaría de Vivienda de la Nación con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2001	2001		
Nivel no oficial (encuestas <i>ad hoc</i>), hipótesis resultado	Tipos de problemas identificados en los conjuntos habitacionales Problemas de los conjuntos habitacionales Magnitud de los problemas relevados	Encuesta <i>ad -hoc</i>	2004	Rosario, viviendas sociales adjudicadas (muestra)	Muestra representativa para una selección pequeña
Uso de la información para propuesta del estudio	No se utilizan estadísticas para la propuesta; se trata de un análisis de diversas políticas públicas de la vivienda y no se trabaja con antecedentes cuantitativos				

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 10
CHILE: PROGRAMA CHILE BARRIO (2004)

Chile	Tipo de información/ tema	Fuente/ acceso	Actualidad año	Niveles de desagregación	Comentario
Información nivel Estado Censo/nivel nacional oficial	Censo Nacional de Población	Instituto Nacional de Estadística	2000	Nacional, regional y comunal	
	Pobreza urbana y rural	MIDEPLAN Encuesta CASEN	2000		
	Medición pobreza, indigencia, impacto del gasto social en la calidad de vida	MIDEPLAN Encuesta CASEN	2000		
	Situación habitacional; Diferencia zonas rurales y urbanas Con / sin déficit Allegamiento	Informe MIDEPLAN	2001		
	Con allegamiento y déficit habitacional Acceso a la propiedad Acceso a la propiedad del sitio, por quintil de ingreso	MIDEPLAN Encuesta CASEN			
	Número y distribución geográfica de asentamientos humanos precarios	Catastro de Campamentos y Asentamientos Irregulares" del Instituto de la Vivienda, Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile, marzo 1997, solicitado por el MINVU y el FOSIS	1997	Regional y comunal	Después de 1997 no se ha realizado una actualización del catastro. Luego de esa fecha han surgido numerosos campamentos y asentamientos precarios que no son atendidos a través de Chile Barrio. Según el Catastro del Centro de Investigaciones Sociológicas, para el año 2003 se registra un total de 576 campamentos, de los cuales sólo 122 coinciden con los consignados por Chile Barrio
	Hogares y población: total y con necesidades básicas insatisfechas (NBI)	MIDEPLAN 2000, "Pobreza e indigencia e impacto del gasto social en la calidad de vida".			
Uso de la información propuesta del estudio	Este estudio carece de propuesta definitiva pues se trata de un análisis del programa Chile-Barrio				

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al uso y existencia de las estadísticas y a partir de las tablas presentadas, se concluye lo siguiente:

1. *Nivel de desagregación:* Algunas de las estadísticas son muy específicas y detalladas con un nivel de desagregación territorial máximo, mientras que en otras la información es muy general y anticuada, (por ejemplo, Nicaragua: situación hogares y viviendas, información sólo a nivel nacional, no identificada con unidades territoriales con identidad vecinal).

Como ejemplo positivo figura Uruguay —con mucha información sociodemográfica a un buen nivel de desagregación— a través de la encuesta continua de hogares.

2. *Información clave y específica descontinuada en el marco de programas en el ámbito municipal:* Por ejemplo, información específica relacionada con la existencia de asentamientos precarios y/o espontáneos (Chile, Nicaragua) para algún estudio o proyecto específico y que se sigue utilizando para la formulación de proyectos. En Chile se utilizó el catastro de asentamientos humanos precario de 1997 para el tiempo de aplicación del programa Chile-Barrio (1997–2006), sin actualizar el catastro para proyectar las necesidades del proyecto dentro del tiempo de su funcionamiento.
3. *Estadísticas: apoyar pero no fundamentar la argumentación del problema:* Aparentemente, la detección o diagnóstico de los problemas que se analizarán no se basa exclusivamente en la estadística y más bien se busca fundamentar una idea ya existente de algún problema con la estadística existente, independientemente de su disponibilidad o calidad. De esta manera se evidencia, que las estadísticas no son siempre la fuente primaria que indica la existencia de alguna carencia o problema.
4. *Actualización de información:* Cuando se trata de información estadística no actual, en muchos casos se debe a las lagunas de información que se generan en los períodos intercensales, generalmente de ocho o diez años.
5. *Uso de estadística en forma “fotográfica”:* En general se evidencia que solamente se consideran estadísticas que representan el problema en un momento dado (información fotográfica) de algún año (el último para el que hay información) y que no se ocupan otras estadísticas que pudieran revelar un desarrollo de la situación a lo largo del tiempo.
6. *Dificultades en el acceso a estudios específicos:* Cuando se hace necesaria la investigación en mayor detalle de alguna situación problema, en general se realizan encuestas *ad hoc* para el caso a escala menor. Así, una gran cantidad de estos estudios contiene información valiosa de un cierto territorio (por ejemplo, en Montevideo) pero que, por tratarse de estudios específicos o particulares, su acceso es difícil o imposible y por lo tanto no se aprovecha la información.

La mayoría de los estudios generan propuestas en el ámbito conceptual, especificando a lo sumo lineamientos generales de trabajo. No desarrollan mayores detalles sobre su implementación, de manera que no se busca utilizar proyecciones que identifiquen el desarrollo de un problema o demanda hacia el futuro, información necesaria para identificar demandas específicas a lo largo del tiempo e identificar montos de inversión u otros.

VI. Conclusiones: seis buenos motivos en pro de la generación de información local⁹

1. Conocer y visualizar la situación actual y específica del municipio y crear y aumentar la información general sobre su entorno para la población.
2. Generar una mayor conciencia de involucramiento y trabajo de equipo, rompiendo con la cultura de "sólo recibir" y "no aportar".
3. Generar una visión local que permita la planificación del desarrollo en forma objetiva y sustentable, disponiendo de bases reales para iniciar dichos procesos; precisar y priorizar problemas y necesidades e implementar planes de acción y soluciones acordes.
4. Presentar información sistematizada a los organismos nacionales e internacionales.
5. Promover el municipio para generar inversión nacional y extranjera o atraer la cooperación; aumentar el poder de negociación en el ámbito nacional e internacional; orientar la inversión de recursos locales y externos de manera óptima o racionalizar el uso de los recursos existentes.
6. Monitorear y evaluar procesos de cambio en el desarrollo local, proyectos y acciones específicas o gestión de sus autoridades municipales, creando una cultura de información y enseñando a la población como utilizarla y participar de los cambios.

Los problemas principales de la información estadística a escala municipal y local son: en el ámbito municipal —y específicamente de los municipios pequeños— se constata en muchos países la falta de una serie de estadísticas sociodemográficas, la información existente es habitualmente recopilada en el plano nacional y no siempre tiene el nivel de desagregación geográfica requerida por los gestores locales.

Una de las causas principales de estos problemas son las diferencias en las manifestaciones de los problemas señalados entre distintos municipios y localidades; pero habitualmente las causas están principalmente en las áreas de cultura, formación, dinámicas institucionales y recursos disponibles. Aun cuando existe conciencia local acerca de la importancia de la captación y aplicación de información externa para fomentar el desarrollo, hay poca tradición de autonomía local, que limita el reconocimiento de la importancia complementaria de generar y difundir información local. Otra causa es la histórica tradición de autoridad centralizada, y a pesar de los esfuerzos de descentralización, esto impide el desarrollo de una cultura de intercambio fluido de información entre sectores y niveles. En la actualidad, el desarrollo de procesos participativos de planificación en los esfuerzos de descentralización en muchos municipios, está creando condiciones favorables para resolver los problemas señalados. Asimismo, la creación de algunas microrregiones o alianzas intermunicipales para abordar retos comunes genera un clima de colaboración que potencia las posibilidades del aprendizaje en dichos lugares.

Existe una demanda de información local por parte de los pobladores locales (sobre todo la población escolar) y de los organismos internacionales de desarrollo y en menor grado por parte del gobierno central. Sin embargo, la generación de información en el ámbito local no es apoyada con mucho énfasis desde el gobierno central, debido a que existen casi siempre otras prioridades. En general, es muy difícil obtener información relevante para el desarrollo local de las distintas dependencias del gobierno central, dado que no existe, no está accesible o está fragmentada e inconsistente. Esto se debe, sobre todo, al problema general del manejo de la información a nivel del gobierno central, pero también, incide la tradición histórica de centralización.

⁹ <http://www.conectando.org.sv/Estrategia/index.htm>, Conectándonos al Futuro, San Salvador, El Salvador

Algunos organismos internacionales han hecho amplios esfuerzos para recolectar información local de tipo económico-social, pero ésta ha sido de utilidad limitada para los participantes en el desarrollo local. A la vez, las limitaciones en términos de educación, alfabetización y cultura de información reducen el uso efectivo de la información accesible.

Las tecnologías de la información y las comunicaciones presentan una gran oportunidad de desarrollo, ya que dan un acceso ilimitado y bidireccional a información de todo tipo, sin precedentes en la historia. Sin embargo, más allá de las enormes limitaciones infraestructurales a nivel local, existen limitaciones presupuestarias y de recursos humanos que dificultan la adopción de nuevas tecnologías en el ámbito local. Su aprovechamiento requiere de un mayor protagonismo local, tanto para crear información en apoyo a los objetivos de desarrollo como para aprender a seleccionar y utilizar información externa.

La falta generalizada de infraestructura y recursos humanos en materia de tecnologías de información y comunicación en los municipios pequeños y medianos, limita gravemente las posibilidades de resolver los problemas relacionados con la gestión local de la información y el conocimiento. Además de las políticas centrales destinadas a reforzar este componente a escala local cabe mencionar dos opciones adicionales. En primer lugar están las estrategias de los mismos municipios, incluyendo la vinculación con otros más desarrollados en este plano para beneficiarse de su experiencia. Y en segundo lugar, está el aprovechamiento de los lazos de los municipios con emigrantes que han logrado calificarse en el uso de estas tecnologías.

Bibliografía

- Díaz Cayeros, Alberto (2005), "Pobreza y precariedad en México, un enfoque municipal", Versión preliminar presentada en el Seminario regional: "Financiamiento municipal y superación de la pobreza urbana" CEPAL, Naciones Unidas, mayo.
- Flores, Alberto (2005), "El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en el Perú" Versión preliminar presentada en el Seminario regional: "Financiamiento municipal y superación de la pobreza urbana" CEPAL, Naciones Unidas, mayo.
- Glejberman, David (2005), "El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en el Uruguay" Versión preliminar presentada en el Seminario regional: "Financiamiento municipal y superación de la pobreza urbana" CEPAL, Naciones Unidas, mayo.
- Hammond, A. *et al.*, (1995), "Environmental Indicators: A Systematic Approach to Measuring and Reporting on Environmental Policy Performance in the Context of Sustainable Development", World Resources Institute, Washington, D. C.
- Maldonado, Alberto (2005): "Informe sobre el sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Colombia" Versión preliminar presentada en el Seminario regional: "Financiamiento municipal y superación de la pobreza urbana" CEPAL, Naciones Unidas, mayo.
- Winograd, M. (1995c), "Capacidad Institucional para la Producción y Análisis de Datos Ambientales en los Países de América Latina y el Caribe / Institutional Environmental Data Acquisition and Analysis Capabilities and Capacities in Latin America and the Caribbean Countries", Working Paper, Proyecto CIAT/UNEP, CIAT, Cali, Colombia.

III. Experiencias nacionales apoyadas por el UNFPA: zona andina

A. Informe del procesamiento del cuestionario sobre población y desarrollo local entregado a las oficinas nacionales del UNFPA

Jorge Rodríguez¹ y Felipe Rivera²

I. Introducción y presentación

Con el presente informe se busca dar a conocer los principales resultados que arrojó el cuestionario sobre población y desarrollo local elaborado especialmente para esta reunión. Este cuestionario fue distribuido a veinte oficinas del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), en países de América Latina y el Caribe y se recibieron diecisiete respuestas.

El proceso comenzó con el envío a las oficinas del UNFPA en la región el cuestionario diseñado por el CELADE y durante dos meses las oficinas nacionales recogieron la información pertinente.

En la encuesta se recogió información sobre los proyectos apoyados por el UNFPA y relacionados con el desarrollo local y se

¹ CEPAL–CELADE (División de Población).

² Consultor CEPAL–CELADE (División de Población).

indagó sobre sus características, objetivos, logros, dificultades y sobre las perspectivas futuras de implementación de nuevos proyectos en estas áreas.

En términos metodológicos, el cuestionario fue distribuido por países, pero la construcción de la base de datos está organizada por proyectos, ya que se cree que esa forma facilita los análisis relevantes de los temas atinentes a la reunión, porque se comparan los diversos tipos de proyectos más que las realidades nacionales.

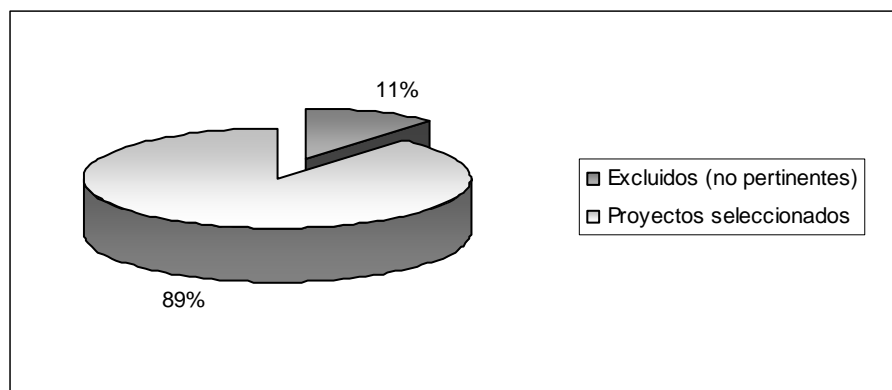
También se incorporó un elemento cualitativo dentro del cuestionario, que apuntaba a recoger las opiniones respecto del desarrollo de líneas de colaboración del sistema de Naciones Unidas en materias de desarrollo y gestión local. Se privilegió este tipo de metodología, puesto que se busca ampliar la perspectiva respecto del tema, sin circunscribirlo al modelo existente o a categorías prefiguradas, sino rescatar las experiencias y necesidades de las oficinas del UNFPA. Para facilitar el análisis de la información cualitativa, se construyó un diagrama o modelo del tipo de respuestas recibidas, que se apoya en los comentarios enviados por las oficinas del UNFPA.

II. Resultados

1. Cantidad de proyectos incluidos en el análisis

Los proyectos de población orientados al desarrollo local apoyados por el UNFPA que se declararon en el cuestionario correspondieron a 109 casos, lo que representa el universo de proyectos declarados. De este total, 12 de ellos fueron excluidos (11%), pues no correspondían al tipo de proyectos que se consultaba, o se orientaban preferentemente a proyectos de alcance más nacional que local (gráfico 1). Una vez excluidos los casos no pertinentes, se trabajó con 97 casos.

Gráfico 1
PROYECTOS DE FOMENTO DE DESARROLLO LOCAL

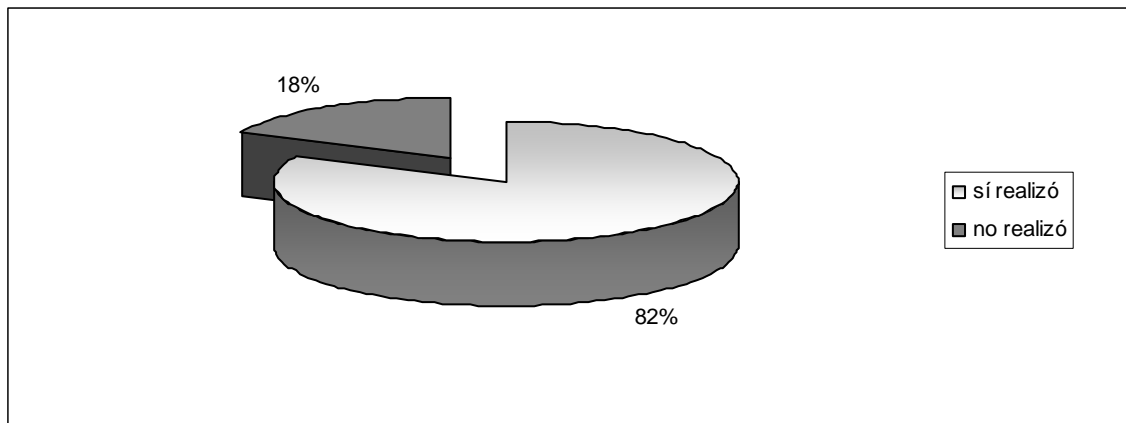


Fuente: Elaboración propia, con datos del cuestionario entregado a las oficinas nacionales del UNFPA.

2. Desarrollo de proyectos de población y desarrollo local

En 14 de los 17 países que contestaron la encuesta se declaró haber desarrollado proyectos que integraban asuntos de población y desarrollo local. Se puede afirmar, entonces, que la agenda desarrollada por el UNFPA y sus oficinas nacionales considera el tema del desarrollo local como preocupación y espacio de acción relevante (gráfico 2).

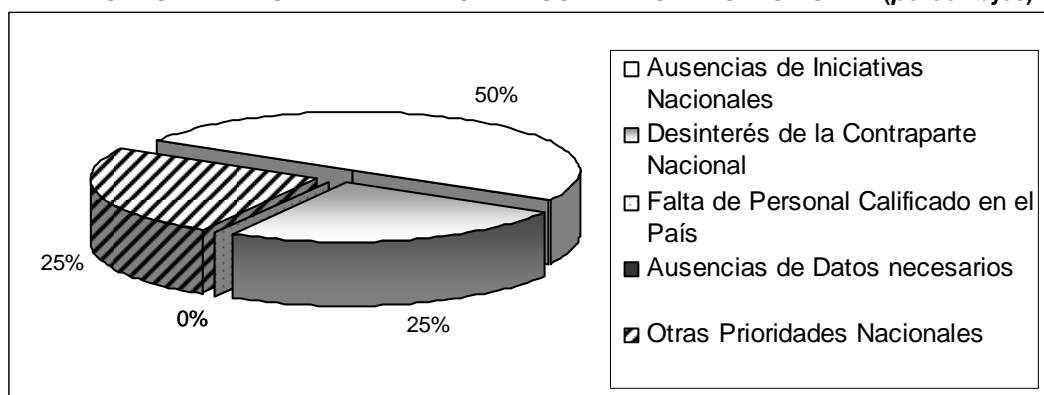
Gráfico 2
PROYECTOS DE FOMENTO DE DESARROLLO LOCAL (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, con datos del cuestionario entregado a las oficinas nacionales del UNFPA.

En el caso de las oficinas nacionales del UNFPA que declararon no desarrollar proyectos en esta área (tres países), los obstáculos señalados son: la ausencia de iniciativas nacionales (dos casos), el desinterés de la contraparte (un caso) y otras prioridades nacionales (1 caso); por lo tanto, en los dos primeros casos existe espacio para generar proyectos de esta naturaleza, ya que no existirían limitaciones técnicas ni políticas (gráfico 3).

Gráfico 3
RAZONES PARA NO REALIZAR PROYECTOS DE DESARROLLO LOCAL (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, con datos del cuestionario entregado a las oficinas nacionales del UNFPA.

3. Duración de los proyectos de desarrollo local y población

Entre las características formales que se consultaron en el cuestionario estaban la duración de los proyectos, los montos involucrados y su tipo de gestión (encargados).

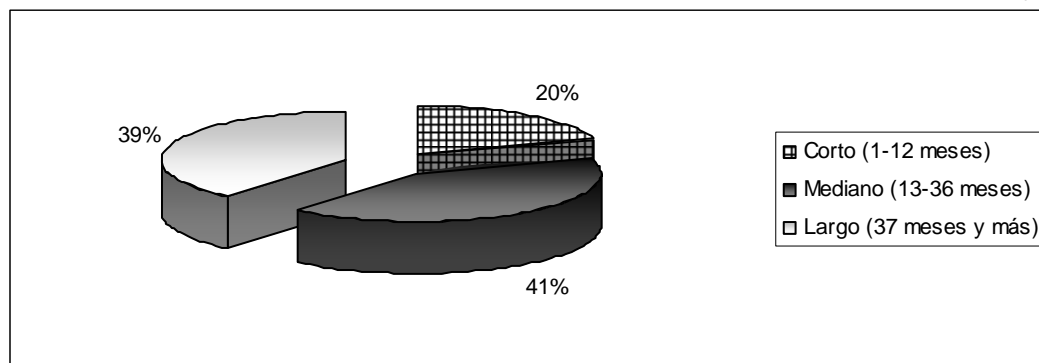
En cuanto al tiempo de ejecución de los proyectos, se hizo una clasificación en tres grandes grupos:

1) Proyectos de corta duración (de un mes a un año); 2) proyectos de duración intermedia (trece meses a tres años de duración) y, por último, 3) proyectos largos (más de tres años).

De los resultados obtenidos se desprende una tendencia relevante: la mayor concentración de proyectos de mediano y largo plazo (80% de los proyectos implementados), lo que habla de

proyectos de mayor complejidad y proyecciones en el tiempo (resultados de mediano y largo plazo). (Gráfico 4).

Gráfico 4
PLAZO DE EJECUCION DE LOS PROYECTOS SELECCIONADOS (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, con datos del cuestionario entregado a las oficinas nacionales del UNFPA.

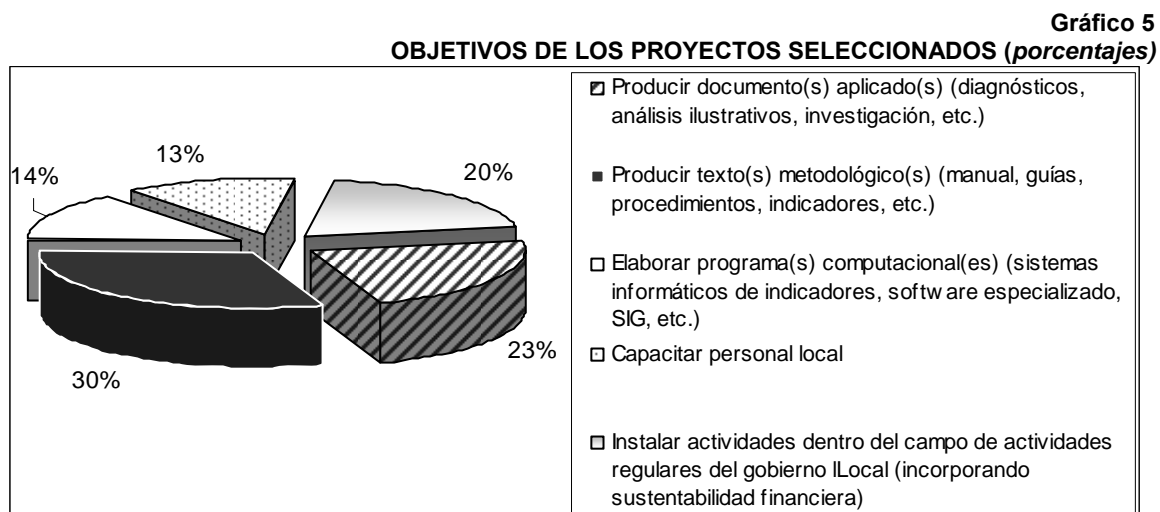
4. Objetivos perseguidos

Un elemento importante para el análisis de los programas desarrollados por las oficinas del UNFPA a nivel regional son los objetivos perseguidos. Su importancia no es meramente formal, pues revela las orientaciones y líneas de acción que se pretende desarrollar. Así, se establecieron cinco tipos diferentes de objetivos que se condicen con las categorías de logros que se expondrán más adelante:

Objetivo 1:	Producir documento(s) aplicado(s) (diagnósticos, análisis ilustrativos, investigación, etc.)
Objetivo 2:	Producir texto(s) metodológico(s) (manuales, guías, procedimientos, indicadores, etc.)
Objetivo 3:	Elaborar programa(s) computacional(es) (sistemas informáticos de indicadores, software especializado, SIG, etc.)
Objetivo 4:	Capacitar personal local
Objetivo 5:	Instalación de políticas sociodemográficas dentro de las actividades del gobierno local (incorporando sustentabilidad financiera)

Un tercio de los proyectos se concentraban en las intervenciones técnico-metodológicas: producción de textos metodológicos y desarrollo de programas computacionales, que en conjunto constituyen el 34% de las respuestas. En segundo lugar están los objetivos de orden más cualitativo, pues apuntan al desarrollo de conocimiento aplicado (diagnósticos, estudios, etc.) (23%) y al fortalecimiento institucional local para el trabajo regular con políticas de base sociodemográfica —que va desde la sensibilización, pasando por la dotación de insumos, hasta la generación de políticas regulares en la gestión local (20%)—. En menor medida están los proyectos que buscan objetivos más prácticos, pero no menos relevantes, como la capacitación

(13%), en los que se busca generar una masa crítica de usuarios de insumos e información sociodemográfica, (gráfico 5).



Fuente: Elaboración propia, con datos del cuestionario entregado a las oficinas nacionales del UNFPA.

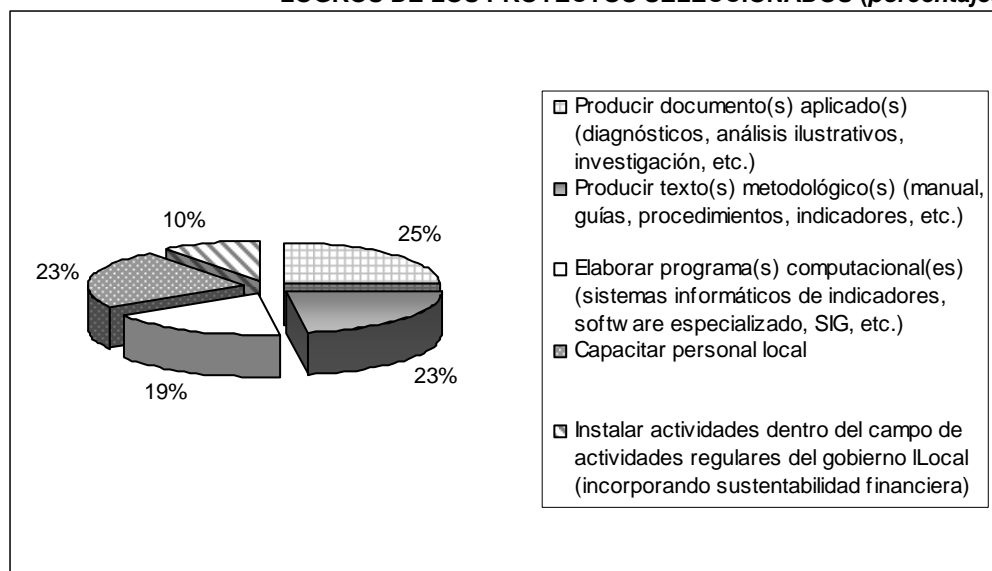
5. Impactos de los proyectos a nivel local

En el plano de los resultados obtenidos a nivel local con las intervenciones, los logros van desde la producción de diagnósticos locales a la generación de capacidades locales de gestionar las necesidades de información sociodemográfica. Estos serían los logros más significativos, en tanto apuntan al *empoderamiento* local.

Como se observa en el gráfico 6, los logros más modestos se concentran en la generación de habilidades locales (10% de las respuestas), en circunstancias que este era el logro más ambicioso. Por tanto, esta es el área que debe desarrollarse, pues es allí donde quedan más desafíos pendientes y donde debieran culminar todos los proyectos de desarrollo local y población. La mayoría de los logros se concentran en etapas intermedias de este objetivo estratégico, pues implican niveles crecientes de complejidad, como la capacitación local (23%), la producción de guías e insumos metodológicos (23%) y la elaboración de sistemas computacionales para el procesamiento de datos (19%), logros que generan capacidades locales y allanan el camino a un manejo de información que genere de mejores políticas y estrategias de desarrollo local (gráfico 6).

Gráfico 6

LOGROS DE LOS PROYECTOS SELECCIONADOS (porcentajes)



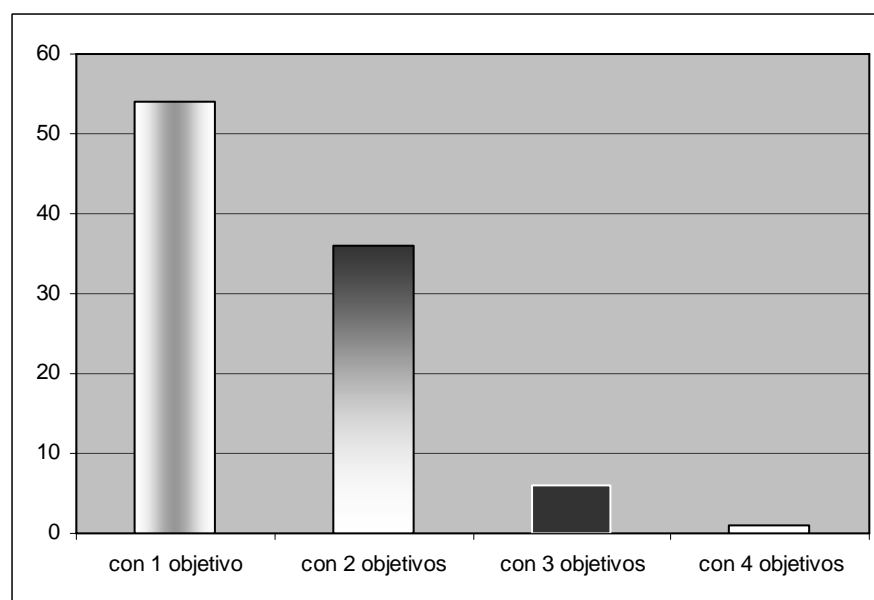
Fuente: Elaboración propia, con datos del cuestionario entregado a las oficinas nacionales del UNFPA.

6. Objetivos propuestos e impactos logrados

Antes de analizar la correlación entre objetivos y logros debe considerarse que los proyectos podían declarar más de un objetivo y también más de un logro. Los proyectos son relativamente modestos en términos de objetivos, ya que un 56% de los proyectos declara perseguir sólo un objetivo, un 37% declaró dos, un 6% tres y un 1% cuatro (gráfico 7).

Gráfico 7

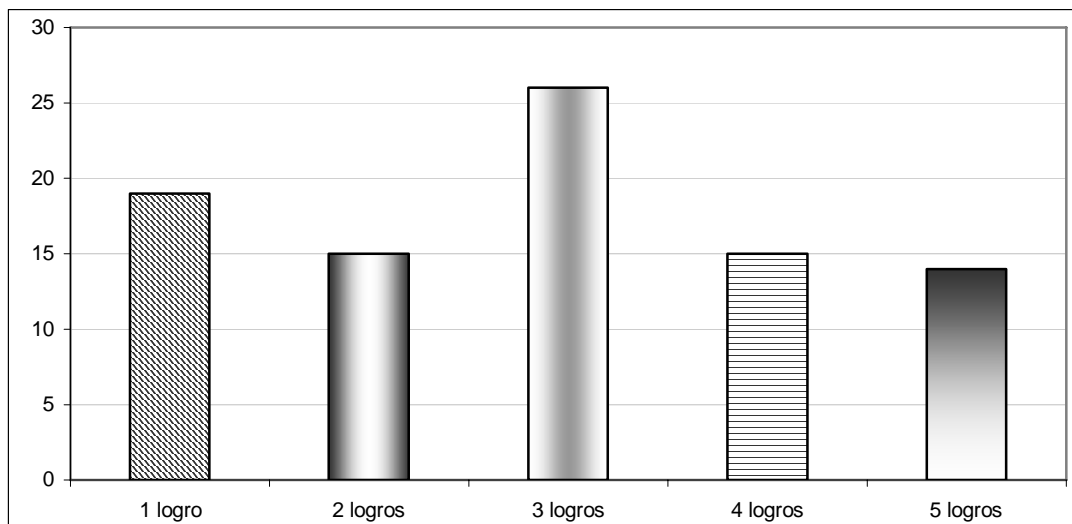
CANTIDAD DE OBJETIVOS PERSEGUIDOS POR LOS PROYECTOS (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, con datos del cuestionario entregado a las oficinas nacionales del UNFPA.

Por otro lado, los proyectos tienden a tener más de un logro y sólo el 21% de los proyectos declaró tener uno solo, es decir, las intervenciones son multidimensionales, o por lo menos, de estrategias amplias. La mayoría de los proyectos tienen tres logros (29% de los proyectos) y luego dos y cuatro logros, (17% cada uno); por último, los proyectos más ambiciosos abarcan la amplitud de resultados posibles definidos en la encuesta (16% de las respuestas). De esta manera, el 62% de los proyectos tiene tres o más logros (gráfico 8).

Gráfico 8
CANTIDAD DE LOGROS POR PROYECTOS SELECCIONADOS (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, con datos del cuestionario entregado a las oficinas nacionales del UNFPA

Si se cruza la obtención de logros y los objetivos perseguidos (gráfico 9), se aprecian relaciones relevantes. La primera —y que apoya la observación anterior en cuanto a que las intervenciones tendrían un carácter multidimensional— es que la mayoría de los proyectos muestra que los objetivos perseguidos generaron múltiples logros.

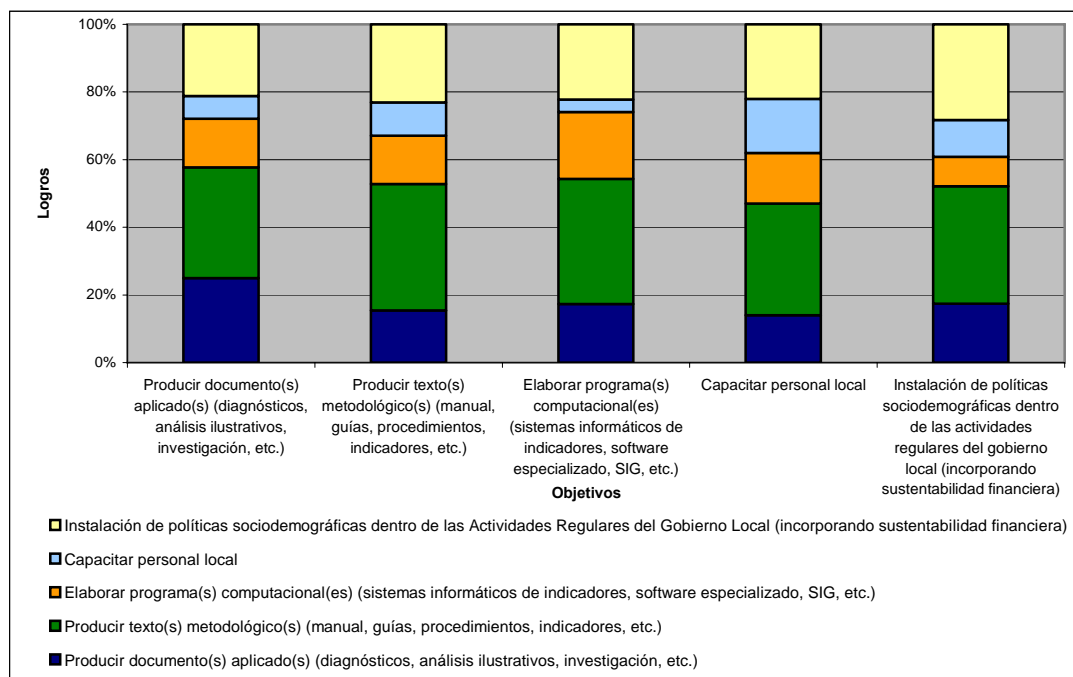
Los logros son más bien modestos en la generación de capacidades locales y este hecho plantea un desafío explícito a los futuros proyectos de desarrollo local y población, ya que es el componente estratégico para generar cambios reales y permanentes a nivel local.

En tercer lugar, en la construcción de documentos aplicados y metodológicos la generación de conocimiento (tanto técnico como aplicado) es un logro importante en todos los proyectos, se distribuye de manera transversal en todos los objetivos, bordeando o superando el 40% de los logros en todos los ítems. Esta situación puede interpretarse como una estrategia de preocupación a nivel local, puesto que una vez descubierta la potencialidad de este tipo de información aumenta la demanda de este tipo de conocimiento y técnicas. Cuarto, el objetivo del desarrollo tecnológico o informático se asocia con la producción metodológica y un importante componente de instalación de políticas regulares a nivel local (quizás entendida como apoyo técnico y de insumos); ello señala que estas intervenciones no pueden pensarse de manera aislada de esos dos elementos, lo que da luces de cómo planificar y proyectar este tipo de objetivos. Al mismo tiempo se aprecia un débil componente de capacitación, hecho que debe llamar a reflexionar sobre la formación de recursos humanos para el manejo de estos instrumentos. Por último, hay que destacar que la fuente primordial de logros detectada por este instrumento está en los desarrollos de textos metodológicos, hecho que puede interpretarse como un esfuerzo de la región por desarrollar una metodología que dé cuenta de la diversidad de situaciones y realidades locales presentes en el continente. En tal sentido, los instrumentos metodológicos no tienen sólo un componente de desarrollo local sino que sirven para hacer visibles a los sectores postergados del desarrollo, elemento estratégico en una realidad tan heterogénea como la latinoamericana. Al

mismo tiempo, sirven de estándar de comparación y seguimiento de los compromisos contraídos por los gobiernos pero a una escala local, como los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM).

Gráfico 9

TIPOS DE OBJETIVOS Y CONSECUCCIÓN DE LOGROS



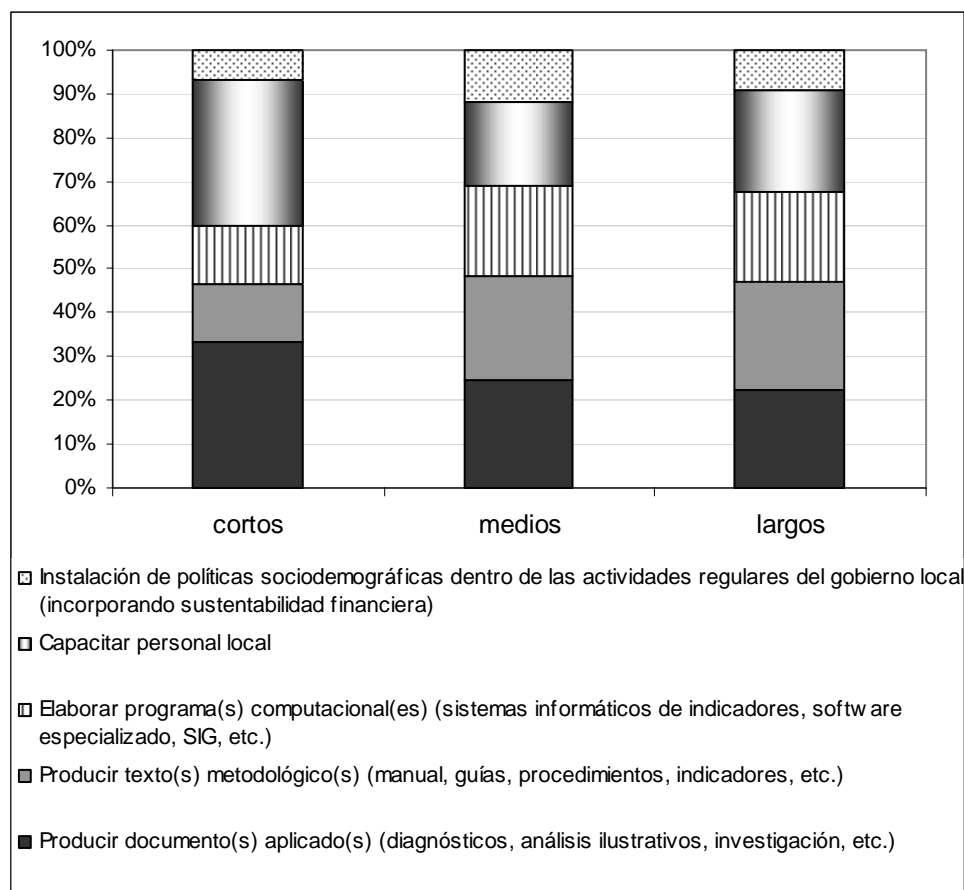
Fuente: Elaboración propia, con datos del cuestionario entregado a las oficinas nacionales del UNFPA.

7. Tipos de logros y duración de los proyectos (amplitud de la intervención)

Para comprender mejor las diferencias en las estrategias de intervención, analizaremos cuáles son los diferentes tipos de logros alcanzados en relación a la duración de los proyectos, teniendo en cuenta que los logros están en estrecha relación a la profundidad de la intervención.

En el gráfico 10 se aprecian claras diferencias respecto de los componentes de los proyectos —si son diferenciados por la duración del proyecto. Los proyectos cortos tienden a obtener preferentemente logros operativos, como los de capacitación y de documentos aplicados (estudios, diagnósticos, etc.). Los proyectos de mayor duración —como los de 13 a 36 meses (medianos) y los de 37 meses y más (largos)— son más matizados en su distribución de logros, y eso indica que a mayor duración los proyectos presentan logros más amplios y sistémicos, es decir, son más ambiciosos. Lo anterior se ve refrendado al observar que los proyectos largos muestran una gama de logros más equilibrado, y ello lleva a pensar que los proyectos cortos son más unidimensionales en sus pretensiones.

Gráfico 10
TIPO DE OBJETIVOS Y DURACIÓN DE LOS PROYECTOS



Fuente: Elaboración propia, con datos del cuestionario entregado a las oficinas nacionales del UNFPA.

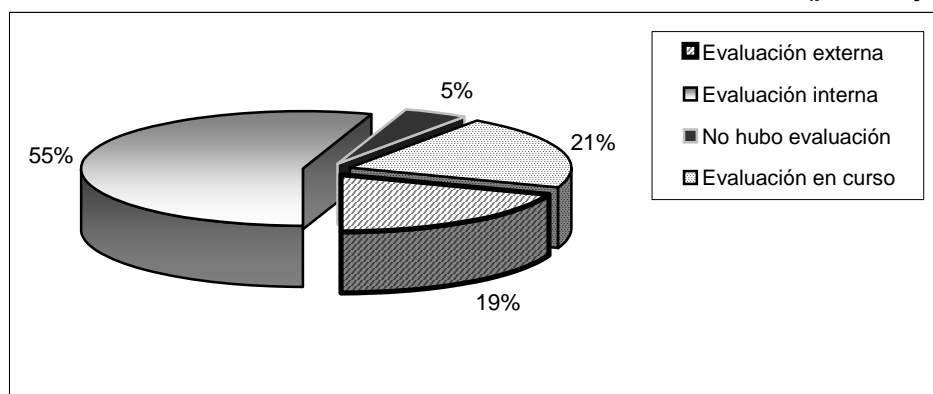
8. Evaluación de los proyectos

Un aspecto relevante para la transparencia de los proyectos, es su evaluación tanto en términos de sus logros como de su ejecución. Una de las estrategias de evaluación que aparece como más eficiente para lograr estos objetivos de transparencia es la evaluación externa. Se observa, como tendencia interesante, que un 19% de los proyectos presenta este tipo de evaluación.

La evaluación interna sigue predominando (55% de las respuestas) y continúa siendo importante para sopesar el impacto de los proyectos y generar la posibilidad de aprendizaje de las experiencias implementadas. Otro elemento que cabe destacar, es que un porcentaje mínimo de proyectos (5%) no realizó ninguna evaluación (gráfico 11).

Gráfico 11

TIPO DE EVALUACION DE LOS PROYECTOS SELECCIONADOS (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, con datos del cuestionario entregado a las oficinas nacionales del UNFPA.

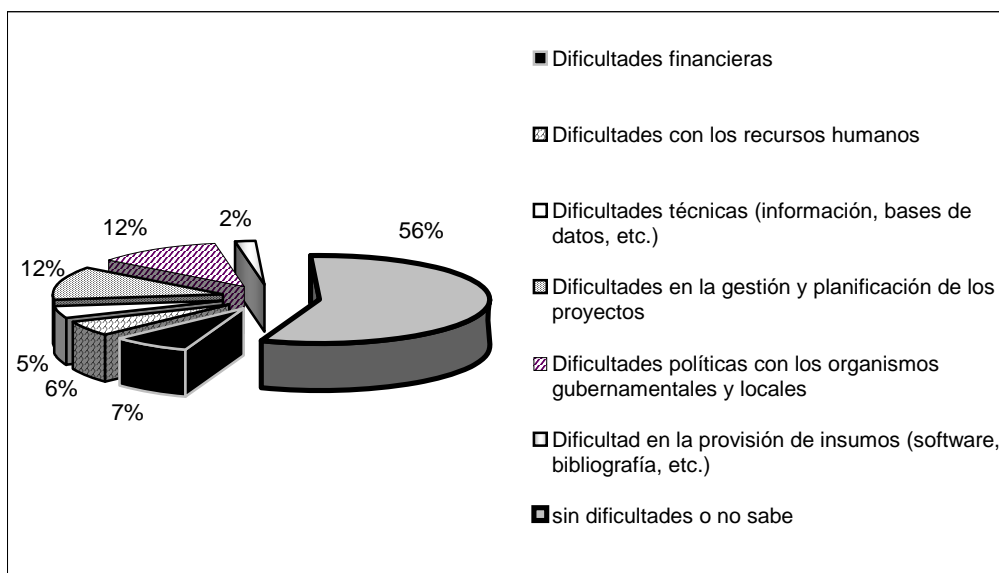
9. Dificultades enfrentadas en la ejecución de los proyectos

En todo proyecto de intervención es posible que deban enfrentarse variadas dificultades, lo que implica escenarios de mayor complejidad, que no fueron previstos y dificultaron el logro de los objetivos. Para tales efectos, se construyó una tipología de dificultades que emergieron de las respuestas al cuestionario. Esas dificultades, que fueron organizadas en seis tipos, iban desde lo financiero hasta lo político, pasando por problemas de recursos humanos, de gestión y/o planificación y de provisión de insumos y técnicos.

Un 56% de las respuestas era en blanco, lo que puede analizarse desde dos ópticas (gráfico 12). La primera puede significar que no existieron dificultades y la segunda lectura es que hay desconocimiento de los aspectos críticos de los proyectos; ello implica una complejidad que debe analizarse y discutirse con mayor profundidad, pues podría ser vista como pérdida de información relevante que constituye un activo organizacional.

Se reconocieron dos dificultades relevantes en la implementación de los proyectos de desarrollo local y población: una es la relación con los organismos gubernamentales y/o locales, definida como problemas de orden político, y la otra está ligada a la gestión y planificación de los proyectos. Ambas consideran ámbitos estratégicos de la intervención local, pues se relacionan directamente con el tipo y calidad de los vínculos con los beneficiarios. Por un lado está el respaldo político y por el otro la eficiente puesta en marcha de los proyectos. Sería recomendable sistematizar estas experiencias y generar un marco de referencia ante futuros contextos de riesgo que posibilite la proyección de escenarios y la generación de respuestas probadas en situaciones reales.

Gráfico 12
DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROYECTOS SELECCIONADOS (porcentajes)



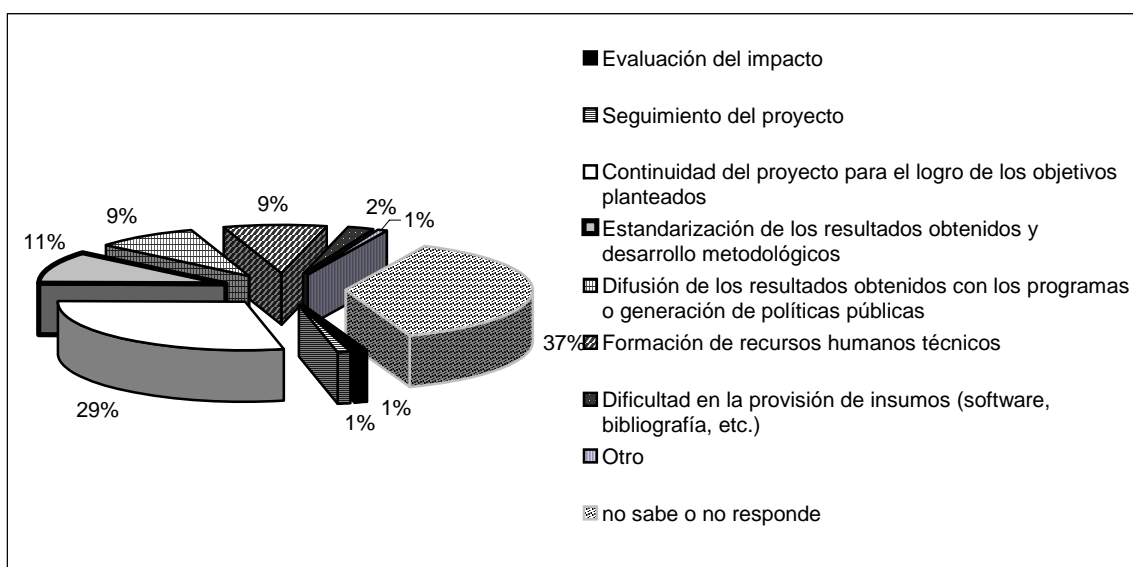
Fuente: Elaboración propia, con datos del cuestionario entregado a las oficinas nacionales del UNFPA.

10. Desafíos pendientes en la ejecución de los proyectos

En el análisis de los desafíos que quedaron pendientes se aprecia la repetición, pero en menor grado, de la falta de respuestas, hecho que es interpretado como sin desafíos pendientes o como falta de memoria institucional (gráfico 13).

De las respuestas afirmativas se desprende que los mayores desafíos están en la continuidad y en el bajo nivel de logros en la instalación de estas temáticas en las actividades y planificaciones locales. La sostenibilidad pasa a ser estratégica en la instalación de las capacidades locales, que es el desafío pendiente.

Gráfico 13
DESAFÍOS PENDIENTES DE LOS PROYECTOS SELECCIONADOS (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, con datos del cuestionario entregado a las oficinas nacionales del UNFPA.

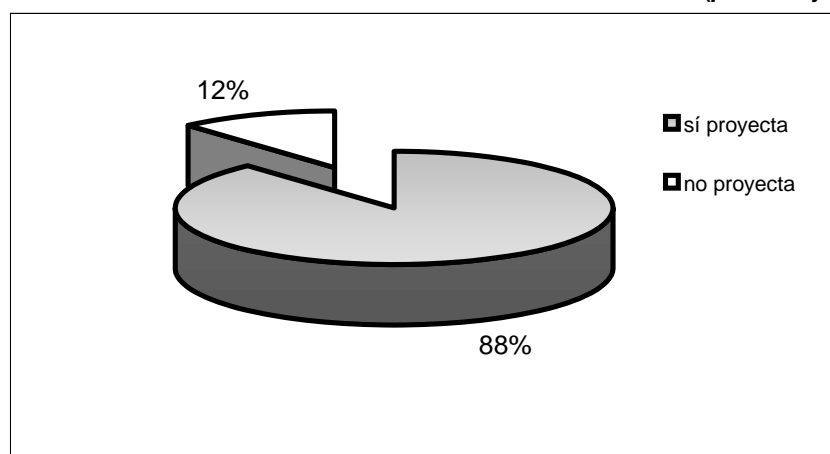
En menor medida, pero no menos importante en términos porcentuales, aparece la estandarización de los resultados del desarrollo metodológico (11%), lo que complementa la idea de fortalecer una memoria institucional, en tanto la estandarización de las experiencias de intervención es útil como conocimiento institucional que expanda el saber en el área de la intervención local, es decir, para aprovechar el piso acumulado en la generación de objetivos y logros más ambiciosos. La capacitación (9%) y la difusión de los resultados obtenidos (9%) siguen siendo desafíos pendientes. Debe ser una línea de preocupación constante y complementaria a toda intervención, en especial si se considera que una de las dificultades más relevantes tuvo carácter político. Ello implica el desafío de generar estrategias de vinculación más eficientes y complementarias entre las partes y donde la sensibilización e instrucción juegan un papel clave.

11. Planificación de futuros proyectos de población y desarrollo local

Un dato relevante, es que el porcentaje de oficinas nacionales del UNFPA que no proyectan intervenciones en las áreas de población y desarrollo local (12%) es menor al porcentaje que declara no haber realizado proyectos en esta área en los últimos años (18%). De allí se desprende que estas preocupaciones continúan siendo una línea de acción relevante (gráfico 14).

En cuanto a si se continuará con el desarrollo de proyectos a nivel local, un 88% responde afirmativamente, lo que evidencia un amplio consenso sobre la relevancia de estas temáticas.

Gráfico 14
PROYECCIÓN DE LAS OFICINAS NACIONALES DEL UNFPA DEL APOYO
A PROYECTOS FUTUROS (porcentajes)

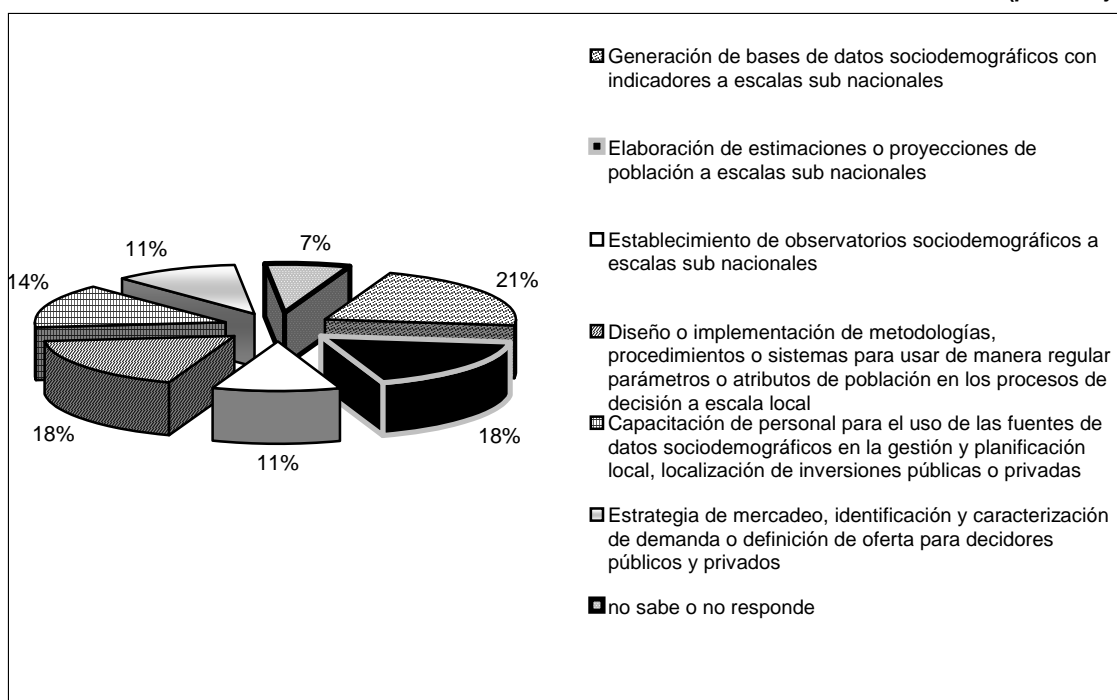


Fuente: Elaboración propia, con datos del cuestionario entregado a las oficinas nacionales del UNFPA

Al analizar las áreas de intervención de los proyectos futuros se aprecia una distribución casi equitativa entre las diferentes áreas de intervención, lo que señala nuevamente la presencia de estrategias multidimensionales que privilegian ámbitos combinados e intervenciones sistémicas.

A primera vista, la información más relevante es que la generación de bases de datos sociodemográficos continúa siendo un ámbito relevante de intervención (21%), seguida de la elaboración de estimaciones o proyecciones de población (18%) y el diseño o implementación de metodologías proyectivas para el diseño de políticas locales (18%), que son preferentemente áreas técnicas. Menor es la importancia de las áreas donde están los mayores desafíos: dejar las capacidades instaladas para el empoderamiento local, como los observatorios sociodemográficos (11%) y las estrategias de mercadeo, identificación y caracterización de demandas o definición de oferta para quienes toman decisiones (11%). Ese hecho parece indicar que se está en una etapa intermedia en el logro de estos objetivos, donde los componentes técnico-metodológicos siguen siendo la línea preferente de intervención (gráfico 15).

Gráfico 15
ÁREAS PROYECTADAS PARA EL DESARROLLO DE PROYECTOS FUTUROS (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, con datos del cuestionario entregado a las oficinas nacionales del UNFPA.

III. Hacia una nueva perspectiva de colaboración

En este acápite se examinan las percepciones de las oficinas nacionales del UNFPA respecto las líneas de colaboración del Sistema de Naciones Unidas (SNU) en lo concerniente al uso de información sociodemográfica para el fomento del desarrollo y gestión local en temas sociodemográficos.

Para tal efecto se diseñó una pregunta abierta que los responsables de las oficinas nacionales del UNFPA contestaron y que fue procesada y analizada en términos cualitativos. Más específicamente, se procesó bajo criterios de redundancia (reiteración de información), con lo cual se construyó un modelo de vinculación entre agencias.

Este modelo pone de relieve una nueva forma de entender el Sistema de Naciones Unidas, puesto que aparece como el lugar para acumular e intercambiar la información relevante de los procesos de intervención a nivel local, ya que es visto como el espacio propicio para compartir las lecciones y experiencias.

“Una línea de colaboración del SNU se podría orientar hacia el intercambio de experiencias exitosas de la región con miras a ofrecer cooperación y formación en la vinculación entre información sociodemográfica para la gestión local”.

Pero el Sistema de Naciones Unidas no sólo es concebido como un espacio de diálogo sino que también se le pide un desafío más importante, puesto que se proyecta como el lugar para se sistematizar y generar una acumulación del conocimiento regional sobre intervenciones a escala local, donde las buenas prácticas y los casos exitosos sean expandidos a la región.

“Es necesario que las agencias se pongan de acuerdo sobre los programas que se van a utilizar para el manejo de la información y que estos acuerdos sean ampliamente conocidos por las oficinas de campo, con la finalidad de evitar desgaste y confusión en las contrapartes que reciben diferentes propuestas de manera simultánea por diferentes agencias del SNU y evitar duplicación de esfuerzos y desgaste de recursos técnicos y financieros”.

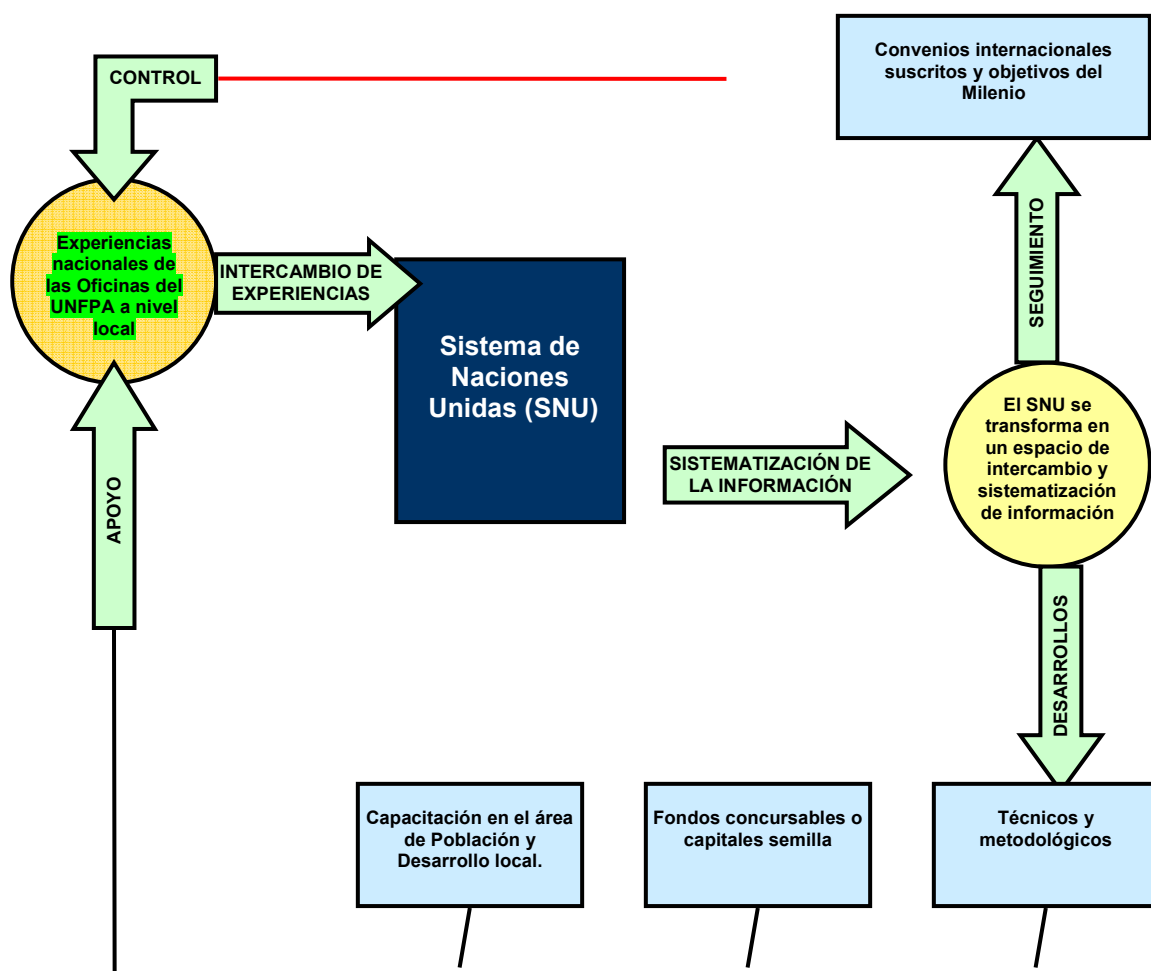
Ese hecho plantea el desarrollo de un nuevo vínculo entre organismos, donde el rol que compete al Sistema de Naciones Unidas es el de generador de conocimiento, divulgación y seguimiento de indicadores y acuerdos relevantes. El rol que le compete a las oficinas nacionales del UNFPA es el de transparentar su funcionamiento tanto en lo relativo a los éxitos como a los fracasos, situación que permitirá al resto de los concurrentes aprehender de otras experiencias.

“Sería conveniente realizar análisis comparativo de la institucionalización de los temas de población en los países de la región y del diseño de estrategias”.

“Un proyecto de gestión local con base en información socio-demográfica podría ser definitivamente una iniciativa interagencial, dado que la información serviría a la implementación de varios mandatos (salud, salud reproductiva, educación, alimentación y agricultura, etc.)”.

“Impulsar iniciativas con los gobiernos para el intercambio de experiencias y la cooperación”.

Gráfico 16
VINCULACIÓN ENTRE EL SNU Y LAS OFICINAS NACIONALES DEL UNFPA



Fuente: Elaboración de los autores.

Este nuevo rol asignado al SNU se orienta hacia dos grandes desafíos:

- 1) El desarrollo y fortalecimiento de determinadas áreas que resultan de estos procesos de acumulación de información, como las áreas de capacitación, generación de fondos concursables o capitales semilla y los desarrollos técnicos metodológicos.

En el plano de la capacitación, las propuestas transitan por muy diversos caminos, indicando necesidades diferenciales: algunas propuestas abogan por una mayor especialización, donde se privilegie la vinculación con universidades, y otras llaman a desarrollar capacidades a nivel local, donde el componente central no sea la formación de equipos profesionales sino el fortalecimiento organizacional.

“Apoyo a cursos de corta duración en el área de población y desarrollo, en colaboración con las universidades”.

“Promover la realización de actividades académicas (investigación, docencia, difusión y análisis) para profundizar en el tema, con instituciones y organizaciones profesionales en el

campo de población y desarrollo”.

“Fortalecer la formación de recursos humanos en el área de Población y Desarrollo en diversos municipios del país, que contribuyan a la gestión local”.

“Apoyar la capacitación de actores locales de la planeación para incorporar los aspectos poblacionales, en esta línea se podrían diseñar e implementar mecanismos de intercambio de experiencias, utilizando proyectos y recursos regionales”.

“Apoyo a cursos de especialización o capacitaciones específicas, que fortalezcan a las instituciones u organismos, es decir, que vayan más allá de la capacitación individual”.

La capacitación sigue siendo un aspecto central en la instalación de este tipo de temáticas en todos los niveles de las políticas públicas. La formación de cuadros profesionales, técnicos y sensibilización juega un rol crucial para el éxito de esta empresa, al que el Sistema de Naciones Unidas puede aportar tanto en términos de contenidos como de focalización de recursos.

Ahondando en el tema de focalización de recursos, se plantea que el Sistema de Naciones Unidas otorgue recursos al desarrollo de proyectos a niveles locales, donde los municipios puedan participar. Es valioso que estos recursos operen con el modelo de los capitales semilla, es decir, con una nueva manera de entender los aportes, donde la sustentabilidad de las iniciativas debe ser una preocupación para el Sistema de Naciones Unidas, donde debe hacer un seguimiento de las iniciativas financiadas.

“Trabajar con un fondo concursable de proyectos focalizado en el nivel local con lineamientos específicos en ciertos temas que las Municipalidades puedan postular e implementar. UNFPA puede hacer el seguimiento”.

“Busca movilizar recursos para favorecer el desarrollo local a través de proyectos de cooperación descentralizada”

“Generalmente hace falta una propuesta inicial, que sirva de base para el análisis, o algunos fondos “semilla” para la formulación preliminar de la propuesta. Tal vez incluso, proyectos que hayan sido exitosos en otros países, podrían servir como documento base para el análisis”.

“Que en las actividades apoyadas por Naciones Unidas, se preste especial atención a la sustentabilidad, y no sólo del lado de las instituciones encargadas de la implementación de los proyectos, sino que también de aquellos organismos que serán sus beneficiarios”.

Al mismo tiempo se mantiene la demanda por apoyo técnico y metodológico, pero con una salvedad: se espera del Sistema de Naciones Unidas unifique los criterios metodológicos y técnicos, lo que la transforma en un estándar para que los países puedan compararse.

“Desarrollar, sobre la base de las experiencias nacionales en la región, enfoques y metodologías compartidas (en el seno del Sistema de Naciones Unidas) sobre desarrollo y gestión local, en las cuales se destaquen los componentes sociodemográficos”.

Es de interés analizar los posibles componentes de estas estandarizaciones técnicas y metodológicas, donde se continúa necesitando apoyo en el diseño de instrumentos para construir indicadores, modelos de recolección de datos y generación de datos sociodemográficos (bases de datos). Pero al mismo tiempo se solicita enfrentar un nuevo tipo de desafío, relacionado con la gestión de la información, dentro de cuyos componentes se incorporen los diversos requerimientos institucionales a que están sujetas las organizaciones locales.

“Apoyo a los sistemas locales de recolección y generación de datos sociodemográficos que apoyen las actividades de planificación local del desarrollo”.

“La relación entre pobreza y las variables sociodemográficas al nivel de municipio o de unidad local, así como el análisis de otras variables como pobreza y género, producción, mercados, empleo y familia, que permitan planificar al nivel local sobre la base de información de necesidades y posibilidades”.

“Elaboración de nuevas técnicas y metodologías para lograr de manera indirecta más información a nivel local, en especial para países donde la mayoría de la información desagregada de las encuestas sólo concierne las grandes ciudades, área urbana y área rural”.

“Avanzar en el desarrollo y aplicación de sistemas de gestión de información que incluyan no solo en a parte informática o de software sino fundamentalmente el diseño de arreglos institucionales que garanticen la continuidad de tales sistemas”.

2) En segundo lugar, se pide al SNU que efectúe *un seguimiento* de los compromisos adquiridos por los países, para que con la información sistematizada y el intercambio de información se controlen los logros y desafíos pendientes en términos de desarrollo local por parte de los países. Este es un punto de vital importancia, pues el Sistema de Naciones Unidas adquiere un rol de garante de los compromisos de los países como agente externo que busca promover políticas de población acordes a los marcos internacionales, como los Derechos Humanos y los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM).

“Apoyo a los gobierno para el seguimiento de los acuerdos suscritos por los países en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas en la década de 1990 (El Cairo, Beijing, etc.) y que forman parte de la Declaración del Milenio”.

“Apoyo a los Institutos Nacionales de Estadísticas u a otras instancias gubernamentales encargadas de la información estadística, para la creación y mantenimiento de una base de datos para el seguimiento de los acuerdos internacionales y los Objetivos del Milenio”.

“Avanzar en la formación de conocimiento sobre las relaciones de los aspectos de población con las políticas de desarrollo económico y social, fundamentalmente dentro de políticas de reducción de pobreza, de logro de las Metas del Milenio, de estructuración de Sistemas de Seguridad Social, de planeación regional y urbana, entre otros. Aspectos que serían los fundamentos para nuevos enfoques de la política de población”.

“En el marco de la Reforma de las Naciones Unidas, sería pertinente acercar las visiones de las agencias de Naciones Unidas con respecto al trabajo local en una perspectiva de derechos”.

En esta perspectiva, el desafío es transformarse en una suerte de *observatorio de políticas públicas* que, mediante el intercambio de información y la acumulación de conocimiento, haga observaciones y recomendaciones tendientes a la generación de políticas públicas locales de calidad y congruentes con los valores postulados por las Naciones Unidas.

IV. Conclusiones

Dentro de los resultados que parecen relevantes debe señalarse que los proyectos de población y desarrollo local implementados en la región apuntan hacia varios objetivos; aunque de manera individual los proyectos se dirigen a uno solo. Por lo mismo, no es raro que declaren “logros múltiples”. Esta variedad de objetivos y multiplicidad de logros de los proyectos implica desarrollos más complejos y ambiciosos, lo que los convierte preferentemente en proyectos de mediano y largo plazo y, por lo mismo, plantea un nuevo tipo de desafíos, dentro de los cuales se destacan claramente: a) la generación de capacidades locales y, b) los desafíos organizacionales.

Dentro de la primera línea de desafíos, la transferencia y el *empoderamiento* local son considerados cruciales, pues superan la mera sensibilización y expansión del conocimiento y posibilitan que los propios actores locales manejen sus necesidades de información poblacional dentro de un marco de autonomía.

Los resultados demuestran que este tipo de logros fue más bien modesto, por lo que deberían ser el eje de la nueva generación de proyectos, que observen tres ejes estratégicos en los procesos de transferencia de capacidades locales: a) desarrollo de una nueva lógica de financiamiento; b) desarrollos técnicos–metodológicos y, c) capacitación.

El fortalecimiento de estos tres ejes busca instalar progresivamente a nivel local las capacidades, donde los recursos sean gestionados y administrados directamente por los municipios o las organizaciones locales, bajo supervisión de la oficina nacional del UNFPA e incluso se plantea la posibilidad de implementar la lógica de los capitales semilla, lo que implica un modelo de gestión de los recursos y de eficiencia financiera alejado totalmente del modelo subsidiario o asistencial.

Al mismo tiempo, el fortalecimiento de los desarrollos técnicos y metodológicos sigue siendo un eje importante, y ello indica la necesidad de herramientas de gestión de la información, hecho que es complementario a la capacitación, en el entendido de la transferencia del conocimiento poblacional y el fortalecimiento del capital humano profesional y técnico a nivel local.

Esta nueva lógica presente en las respuestas involucra el segundo tipo de desafíos, que se orienta a las expectativas y a la fisonomía que debe imprimirse a las organizaciones involucradas en los proyectos de intervención local. Las instancias organizacionales que se involucran en esta nueva red son: a) las contrapartes locales; b) las oficinas del UNFPA y, c) el Sistema de Naciones Unidas.

A nivel de las contrapartes locales se busca generar una progresiva autonomía en la gestión de su información, lo que implica desarrollar una organización de base local, con equipos capaces de hacer frente al desafío y con los instrumentales técnicos, conceptuales y metodológicos para agenciar la información. Es necesario, entonces, que la información poblacional pase a ser un insumo regular para el diseño de las políticas públicas locales.

En cuanto a las proyecciones futuras de estos proyectos de desarrollo local y población, se puede decir que continúa siendo una línea de desarrollo importante, con perspectivas de crecimiento, donde se está en una fase de plantear objetivos más ambiciosos y cuyo objetivo central sea el transferir la gestión de la información al nivel local.

Anexo 1

Breve encuesta sobre proyectos financiados o apoyados por el UNFPA para el uso de información o tecnología sociodemográfica en la gestión y el desarrollo local

DATOS DE IDENTIFICACIÓN

País:

Persona a cargo de la respuesta a la encuesta:

Otras personas que participaron en la respuesta a la encuesta:

Correo electrónico de la persona a cargo de la respuesta a la encuesta:

CUESTIONARIO

En los últimos 15 años (1990-2005), el UNFPA (a través de la Oficina Nacional, de la División Regional, del EAT o de otras agencias) ¿ha apoyado proyectos o actividades destinados a fomentar el desarrollo o la gestión local mediante el uso de información y/o tecnología sociodemográfica.*

Sí No

En caso de que la respuesta sea Sí, pase directamente a la pregunta 3.

2. ¿Por qué no se han apoyado proyectos o actividades destinados a fomentar el desarrollo o la gestión local mediante el uso de información y/o tecnología sociodemográfica (marcar más de una respuesta si corresponde)

Ausencia de iniciativas nacionales

Desinterés de la contraparte nacional (gobierno)

* Los proyectos o actividades destinados a fomentar el desarrollo o la gestión local mediante el uso de información y/o tecnología sociodemográfica son de naturaleza variada. Para facilitar su identificación, se presenta una clasificación orientadora, aunque no forzosamente exhaustiva: a) generación de base de datos sociodemográficos con indicadores a escalas subnacionales (regionales, de ciudades o áreas metropolitanas, municipales, barriales); b) elaboración de estimaciones o proyecciones de población a escala local; c) establecimiento de observatorios sociodemográficos a escalas subnacionales d) diseño y/o implementación de metodologías, procedimientos o sistemas para usar de manera regular parámetros o atributos de población en los procesos de decisión a escala local (asignación de recursos, elaboración/implementación/evaluación de programas, definición de presupuestos, decisiones normativas sobre uso del suelo o cuidado ambiental, etc. e) capacitación de personal para el uso de fuentes de datos sociodemográficos (censos, encuestas, estadísticas vitales) en la gestión y la planificación local localización de inversiones públicas o privadas f) uso en estrategias de mercadeo, identificación y caracterización de demanda o definición de oferta tanto para decidores públicos como privados

- Falta de personal calificado en el país
- Ausencia de datos necesarios
- Otras prioridades

Como en el país no se hubo proyectos como los indagados en esta encuesta, las preguntas 3 y 4 no aplican. Por favor, pase directamente a la pregunta 5.

3. Indique el nombre(s), el período de ejecución, el presupuesto (opcional), los encargados, la contraparte nacional y los objetivos de los proyectos destinados a fomentar el desarrollo o la gestión local mediante el uso de información y/o tecnología sociodemográfica, apoyados por el UNFPA desde 1990.

Proyecto (nombre)	Período de ejecución	Presupuesto	Encargados	Contraparte nacional	Objetivo principal

4. Considerando los proyectos de la pregunta 3, indique la evaluación que tuvieron, identifique sus resultados y haga una apreciación general de sus logros, dificultades o expectativas no cumplidas y de los desafíos que dejaron.

Proyecto (nombre)	Evaluación: (a) externa (b) interna (c) no hubo (d) en curso	Resultados ^{7/} (indique, la simbología de la nota al pie 1 y agregando detalles si estima pertinente) y logros principales	Dificultades o expectativas no cumplidas	Desafíos que dejaron

^{7/} (a) Producir documento(s) aplicado(s) (diagnóstico, análisis ilustrativo, investigación, etc.)
 (b) Producir texto(s) metodológico(s) (manuales, guías)
 (c) Elaborar programa(s) computacional(es) (sistema(s) de indicadores, software especializado, sistemas de información geográfica (SIG), etc.)
 (d) Capacitar personal local
 (e) Instalar la actividad dentro del campo de actividades regulares del gobierno local (incluyendo la sustentabilidad financiera mediante el presupuesto local)

5. ¿Tiene previsto el UNFPA apoyar en los próximos años proyectos o actividades nuevos destinados a fomentar el desarrollo o la gestión local mediante el uso de información y/o tecnología sociodemográfica

Sí No

En caso de que la respuesta sea **sí**:

5.a. ¿En qué consistirían dichos proyectos o actividades?

6. Finalmente, ¿podría sugerir líneas de colaboración del sistema de Naciones Unidas para avanzar en materia de fomento del desarrollo o la gestión local en su país?

B. Fortalecimiento de la dimensión poblacional en los procesos de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo¹

Ciro Martínez Gómez²
Consuelo Onofre Encinales³

1. El contexto del país: La descentralización y la planeación del desarrollo y del territorio en los ámbitos regionales y locales

Colombia es un país de 44 millones de habitantes, localizado en la esquina noroccidental de Sudamérica, con una superficie de un millón ciento cuarenta y un mil kilómetros cuadrados en territorio firme y cerca de un millón en territorio marítimo. Se divide administrativamente en 32 departamentos y un distrito capital y los departamentos están divididos en 1098 municipios. La Constitución Política Nacional de 1991 estableció las bases institucionales y legales necesarias para profundizar el proceso de descentralización del país.

¹ Proyecto COL/03/P06. Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Fondo de Población de las Naciones Unidas.

² Asesor Subprograma Población y Desarrollo-UNFPA.

³ Coordinadora General del Proyecto MAVDT.

La constitución y sus leyes reglamentarias otorgan a las divisiones territoriales autonomía para la gestión de sus intereses; las entidades territoriales se gobiernan por autoridades propias, ejercen las competencias que le corresponden, administran los recursos, establecen los tributos necesarios para el cumplimiento de tales competencias y participan en las rentas de la nación a través de las transferencias de recursos.

A pesar de su evolución de más de 15 años, el proceso de descentralización no ha logrado superar la fuerte disparidad entre las obligaciones que debe asumir el municipio y sus recursos técnicos, presupuestales e institucionales. Una de las responsabilidades transferidas a los municipios es la elaboración e implementación de sus propios planes de desarrollo (PD) y de ordenamiento del territorio.

La planeación del desarrollo y del territorio en manos del municipio ha sido hasta ahora un proceso bastante ineficiente y de muy limitada coherencia con las particularidades de cada territorio que a pesar de la descentralización, continúan dependiendo en gran medida de la institucionalidad central en las decisiones de inversión, debido a que las transferencias que reciben de la nación están condicionadas a líneas predeterminadas de inversión (ampliación de cupos escolares, por ejemplo). Esto afecta los lineamientos y los instrumentos de planificación que la nación pone a disposición de los entes territoriales, ya que son diseñados con patrones homogéneos y de aplicación obligatoria para todos los territorios, sin tener en cuenta para nada las diferentes necesidades, ni mucho menos, su dinámica demográfica y las características poblacionales.

Las entidades territoriales presentan baja capacidad técnica e institucional para formular sus planes de desarrollo y se agrega la falta de información pertinente y de calidad para alimentar un proceso de toma de decisiones idóneas en el ámbito local. En consecuencia, las decisiones no son bien fundamentadas técnicamente y la planeación adecuada es obstaculizada por las presiones de los poderes políticos locales (clientelismo).

En lo que se refiere a la planeación del territorio —a pesar de ser un proceso incipiente, iniciado con la Ley 388 de 1997⁴— queda en evidencia la importancia de consolidar una cultura de planeación integral con visión a largo plazo y con criterios de sostenibilidad. La mencionada ley obliga a los municipios a formular, implementar, seguir y evaluar un plan de ordenamiento territorial (POT) de su jurisdicción, orientado a incidir sobre la calidad de vida de la población y aumentar los niveles de desarrollo local y regional. Su importancia radica en que es el único instrumento de planeación formulado con un horizonte de 12 años y que, por lo tanto, trasciende los períodos de los alcaldes y se constituye en una oportunidad para realizar una planeación con enfoque de Estado y no de gobierno. Sin embargo, las administraciones municipales enfrentan muchas limitaciones técnicas, cuentan con pocos elementos para su elaboración y gestión, de manera que los POT son formalmente adoptados pero muy pocos se ajustan a las necesidades reales de la población y difícilmente son ejecutados.

Aunque muchos de los actores locales concuerdan en la necesidad de incluir en los PD y en los POT por lo menos la consideración del volumen, estructura y localización de las poblaciones objetivo, en la práctica hay escasa presencia de las variables poblacionales en estos instrumentos y, en general, en las políticas públicas. Esta situación se debe a la falta de conocimientos sobre el tema de los administradores públicos locales, que a menudo son profesionales en economía, ciencias sociales, administración, arquitectura o ingenierías, en cuyas carreras no oyeron hablar nunca del tema poblacional.

⁴ Se trata de la Ley de ordenamiento del territorio de los municipios bajo su jurisdicción. Los municipios, con participación de sus comunidades, tendrán que aplicar tales herramientas de acuerdo con su problemática y atender las responsabilidades constitucionales y legales. La ley perfecciona y armoniza la reforma urbana a partir de la Constitución de 1991, generando la necesidad de una planeación integral, donde la variable ambiental será la base del ordenamiento y del desarrollo del territorio. Así, aporta herramientas como los Planes de Ordenamiento Territorial y otros instrumentos que lo desarrollan.

En Colombia no se imparte docencia sobre población en los pregrados, y los programas de postgrado que hubo en el pasado se cerraron. El tema poblacional está relegado a un plano secundario en las agendas públicas y se carece de una “masa crítica” que ayude a formar opinión al respecto. De allí se desprende la falta de capacidad técnica de las instituciones y los actores que tienen que ver con el ordenamiento del territorio y la gestión del desarrollo sobre la importancia de considerar en su ejercicio las variables de población y sus relaciones con el desarrollo sostenible.

Todo lo anterior se da en un contexto de transformaciones demográficas muy intensas. El país y la mayoría de las regiones han venido reduciendo sustancialmente sus tasas de fecundidad desde hace varias décadas. Esto ha conllevado una concentración de población en edades adultas jóvenes, que lejos de ser aprovechada como una oportunidad demográfica, coincide con un período de muy baja generación de empleo y mantiene el desempleo en niveles elevados. La crisis social y política ha generado un proceso de desplazamiento interno muy intenso, incremento acelerado de la migración internacional y transformación de la estructura de los hogares.

La falta de conocimiento y de capacidad para considerar estos fenómenos en la planeación y el ordenamiento territorial está generando un desfase cada vez mayor entre las políticas, programas y proyectos y los requerimientos poblacionales, generando fenómenos de exclusión cada vez mayores, que van contra los principios de inclusión, de equidad, de reconocimiento de la diversidad, de sostenibilidad ambiental y de participación que deben estar presentes en una planeación con enfoque poblacional (Martínez, 2003).

2. Contexto específico para el proyecto

La Ley 99 de 1993 asignó al hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) la responsabilidad de diseñar e implementar una política de población y se generó un espacio institucional para el análisis de las relaciones entre la población, el ambiente y el territorio. La reflexión sobre los lineamientos básicos de una política de población ha permitido reorientar su concepción hacia la adecuada consideración de las relaciones entre la población y el desarrollo en el diseño de las políticas sociales y en las acciones encaminadas al logro del desarrollo humano sostenible. La misma reflexión permite percibir cómo las variables sociodemográficas básicas, sus dinámicas recientes y los procesos de poblamiento de las regiones no se consideran de manera explícita, adecuada y sistemática en las decisiones y actuaciones del ordenamiento territorial y el desarrollo local. Este marco hizo factible establecer un convenio entre el UNFPA y el MAVDT encaminado a desarrollar el conocimiento sobre las relaciones entre la población, el ambiente y el desarrollo y a fortalecer la capacidad institucional nacional y territorial para incorporar dicho conocimiento en el diseño de los planes, programas y políticas públicas sobre el desarrollo y el ordenamiento del territorio.

El proyecto resultante (COL 03/P06) está en ejecución desde octubre de 2001. En 2003, en el marco del nuevo gobierno, se presentó un proceso de transición institucional en el MAVDT⁵ hecho que amplió su alcance para así involucrar las dimensiones sociales y económicas del ordenamiento ambiental y del desarrollo. Dicho cambio planteó nuevos retos y perspectivas para el proyecto. El espacio para el proyecto fue reforzado, involucrándolo claramente en las funciones de la Dirección de Desarrollo Territorial.

⁵ Según el decreto 216 de 2004 el Ministerio de Medio Ambiente se fusiona con el Ministerio de Desarrollo Económico y asume funciones de desarrollo territorial. En este sentido, el ministerio tiene como propósito “contribuir y promover el desarrollo sostenible a través de la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación en materia ambiental, recursos naturales renovables, uso del suelo, ordenamiento territorial, agua potable y saneamiento básico y ambiental, desarrollo territorial y urbano, así como en materia habitacional integral”. Para desarrollar esta función le asigna a la Dirección de Desarrollo Territorial la tarea de preparar estudios y establecer determinantes y orientaciones técnicas en materia de población para ser incorporadas en los procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial.

En el MAVDT, los lineamientos del proyecto se vienen incorporando en la gestión del ordenamiento, en la gestión ambiental y en la gestión del desarrollo territorial, que desde el enfoque poblacional deben responder a criterios de equidad, mejoramiento de la calidad de vida de la población, gobernabilidad, competitividad y sostenibilidad ambiental.

En el ordenamiento territorial, se reconoce la necesidad de proteger el medio ambiente y, al mismo tiempo, fomentar acciones para la reducción de la pobreza. En efecto, la mayor parte de la población colombiana vive hoy día en ciudades, en donde confluyen elevados niveles de pobreza y altos impactos sobre el medio ambiente. La contaminación del aire, la contaminación de las aguas y la disposición de los residuos sólidos, son temas críticos.

Estas problemáticas y otras más relacionadas con la localización de actividades económicas y con la migración hacia centros de población desplazada, son tensiones locales que presionan las decisiones de ordenamiento, en las cuales se puede influir con las herramientas desarrolladas por este proyecto. De esta manera, cobra importancia real la incorporación de las variables sociodemográficas y sus relaciones con los procesos de planeación y ordenamiento del territorio local y regional como un aspecto fundamental de las políticas públicas.

En el MAVDT, el proyecto encontró un nicho específico de trabajo —seguramente más efectivo que una política general de población— al influir en los procesos de planeación local mediante la transferencia a regiones y municipios de instrumentos que son discutidos y ajustados con las entidades regionales. De esta manera, el proyecto contribuye a la descentralización, y fomentar la participación en la planeación y gestión del desarrollo.

3. Objetivos del proyecto

En este contexto, y con el propósito de generar una base institucional que permita asegurar la incorporación de los conceptos poblacionales en los procesos de ordenamiento del territorio y planeación del desarrollo, se suscribió el proyecto COL/03/P06 “Fortalecimiento de la dimensión poblacional en los procesos de ordenamiento territorial y planeación del desarrollo⁶”, cuyos primeros objetivos eran:

- Aumentar la eficiencia de los esfuerzos del Ministerio del Medio Ambiente, las corporaciones autónomas, las administraciones locales y regionales y demás actores en la incorporación a los planes, programas y proyectos de los factores y variables poblacionales en el ordenamiento del territorio y como apoyo a la descentralización.
- Contribuir al aprendizaje, consolidación y difusión del conocimiento sobre las relaciones entre las variables de población y el ordenamiento territorial, mediante el apoyo a la enseñanza, el fortalecimiento institucional y técnico y la actividad científica en ese campo de los profesionales dedicados a estos temas en las instituciones participantes.

Teniendo en cuenta los avances logrados en la primera fase, los objetivos del proyecto cambian ligeramente en su segunda fase:

- Contribuir a la consolidación y difusión de conocimiento sobre las relaciones entre las variables sociodemográficas y la planeación, mediante la práctica, investigación, transferencia de experiencias y cooperación entre las instituciones participantes.
- Aumentar la eficiencia de los esfuerzos del MAVDT, de las demás entidades de orden nacional, las CAR, las administraciones locales y regionales, las ONG y otros actores del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en la incorporación de los factores sociodemográficos y

⁶ En principio, el proyecto sólo se refirió al ordenamiento del territorio, pero en una segunda fase se amplió su alcance para incluir la planeación del desarrollo.

variables poblacionales a los procesos de ordenamiento del territorio y la planeación del desarrollo como apoyo a la descentralización.

El proyecto se formuló con objetivos amplios y estrategias dirigidas a generar conocimiento, fortalecer la capacidad de gestión y aplicar los instrumentos producidos en estrecha relación con los instrumentos de ordenamiento del territorio.

Se parte de un ejercicio de elaboración conceptual que pretende recoger las propuestas teóricas recientes y los principios básicos sobre las interrelaciones entre la población, el desarrollo, el ambiente y el territorio. Entre otros lineamientos se busca superar lo que hemos denominado enfoque “demográfico” y adoptar un enfoque “poblacional”, con más características y dimensiones de la población y, sobre todo, de sus relaciones con el territorio, el ambiente y el desarrollo. Así mismo, se trata de superar consideración usual unidireccional en la que la población se ve sólo como demanda o presión a los recursos ambientales y económicos o como el “problema” que debe superarse dentro de los planes y políticas.

Para su operación, el proyecto seleccionó seis regiones, representativas de diversas formas de ocupación del territorio. Se escogieron regiones con intensas relaciones funcionales entre sus centros, con situaciones de impactos ambientales notorios o conformadas según criterios de identidad cultural. La selección incluyó: una región atípica a causa de los constantes procesos de movilidad y concentración de población urbana y suburbana (Bogotá y Sabana); algunas de las áreas metropolitanas cuya configuración particular permitiera hacer comparaciones (Área Metropolitana de Barranquilla y Área Metropolitana de Medellín y el Valle de Aburrá); corredores de actividad industrial (y grandes impactos ambientales) como las ciudades de Tunja, Duitama y Sogamoso y, finalmente, la región cultural del Magdalena Medio cuya conformación natural—debida a sus dinámicas de mercados y procesos migratorios— la hacen rica en tensiones poblacionales.

Se adoptó una estrategia de creación de grupos de expertos locales (GEL), como medio para dar continuidad al ejercicio, puesto que los actores institucionales con los que se trabaja son muy inestables. Los GEL son interdisciplinarios e interinstitucionales, con participación de instituciones gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil. Se espera de ellos un alto grado de sensibilización con el proyecto para que así sean garantes de su continuidad.

4. Período de ejecución

En su primera fase, el proyecto se propuso para el período de septiembre de 2001 a marzo de 2003. Durante esta última parte, coincidió con el período de renovación del Programa de Cooperación del UNFPA con el país, proceso que significó reformular el proyecto. La aprobación se prolongó y la segunda fase se inició en diciembre de 2003, con un período de ejecución de 18 meses, es decir, hasta abril de 2005. Posteriormente se prorrogó su vigencia sin recursos adicionales por un año más, con el fin de mantener el espacio mientras se logra una nueva financiación.

5. Identificación ilustración y discusión de los principales resultados, logros, usos e impactos de la experiencia

En el proyecto se definieron tres estrategias de acción: formar conocimiento sobre el tema poblacional, fortalecer a las entidades territoriales en la concepción y manejo de variables poblacionales en relación con el ordenamiento y el desarrollo y aplicar los instrumentos producidos. Las actividades diseñadas se desarrollaron casi en su totalidad. En términos generales, se obtuvieron los productos esperados, pero hay limitaciones que deben ser superadas.

Se propuso elaborar un marco conceptual de las relaciones entre población ambiente y territorio, tarea difícil pues se requería concebir integralmente al territorio. “La necesidad de ordenar un territorio surge en el momento mismo en que dicho territorio es habitado, es decir en el momento mismo en que la población se asienta en él... Por consiguiente, el ordenamiento no se refiere al territorio en sí mismo, sino a las relaciones que una población establece con el territorio. Estas relaciones a su vez son las que dan sentido y determinan la reflexión ambiental, social y económica...” (Rubiano y otros, 2003). Para eso se contrató a la Universidad Externado de Colombia, que cuenta con el Centro de Investigación de Dinámica Social y cuyo equipo es capacitado no sólo en el área de población sino también en medio ambiente y en desarrollo local.

Como parte de la elaboración conceptual —y dentro de la necesidad de hacerla alcanzable a las entidades territoriales— se elaboró una metodología de análisis poblacional con el fin de establecer interacciones, tensiones y balances entre las dinámicas y variables de población, ambiente y desarrollo social y económico (Metodología BIT-PASE, GUIA No.3) (Rubiano y otros, 2003; UNFPA, UEXT, MAVDT, 2005). Adicionalmente, se publicaron guías que proporcionaran elementos básicos que permitieran entender aspectos demográficos para la planeación del territorio (GUIA.Nº. 1) (Martínez, Lotero y Rincón, 2004) y los elementos poblacionales que deben tenerse en cuenta al elaborar un plan de ordenamiento territorial (GUIA N° 2) (Martínez y otros, 2004).

Paralelamente con el desarrollo conceptual y metodológico, el proyecto se propuso sensibilizar actores regionales y locales de las regiones escenario, lo que se hizo mediante reuniones y talleres que tuvieron amplia respuesta de los actores locales en la planeación y el ordenamiento del territorio. Como estaba previsto en la estrategia, se convocó no solamente a las instituciones del gobierno, sino también, al sector académico y a los organismos de participación de la sociedad civil.

Mención especial requiere la participación de los Consejos Regionales de Planeación, principalmente en la región del Magdalena Medio. Estos son los entes creados con base en la CPN y con el objetivo de que la ciudadanía supervigile la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo. Si bien están constituidos en todo el país, aún no adquieren la capacidad de desarrollar un análisis crítico de dichos planes. Los consejeros territoriales de planeación del Magdalena Medio, constituyen una excepción por su alto nivel de calificación para cumplir su tarea.

La sensibilización no se limitó a los actores regionales y locales, sino que se extendió al equipo de profesionales de la Dirección de Desarrollo Territorial (DDT) y de otras direcciones del MAVDT y diversas del SINA, con el propósito de lograr la apropiación del tema dentro de la institucionalidad nacional. En este campo se logró poca acogida y es necesario continuar y profundizar el proceso.

La capacitación de los actores se adelantó mediante talleres, cursos y diplomados realizados principalmente mediante un convenio con la Universidad Externado de Colombia. Puede decirse que en las regiones objeto del proyecto se dejó instalada una capacidad básica para el manejo de la metodología, que es necesario retomar y capitalizar en los procesos de réplica en otros municipios y regiones.

La acogida que tuvo el proyecto generó solicitudes de varias gobernaciones para ampliar su cobertura geográfica. Atendiendo a estas demandas, en Cundinamarca se pasó de la región Bogotá Sabana a los demás municipios que conforman el departamento (sin Bogotá). En el Atlántico se incluyó a todos los municipios del departamento, ya que, por el tamaño del departamento, prácticamente todos están involucrados en la problemática del área metropolitana. Por petición de la Gobernación, en Boyacá se pasó del corredor de Tunja–Duitama y Sogamoso a trabajar directamente con la dirección departamental de planeación y a través de ésta con todos los municipios. En el Área Metropolitana del Valle de Aburrá se trabajó directamente con Medellín y sus problemas se analizaron desde el punto de vista de esta ciudad en relación con los municipios que conforman el área metropolitana. Finalmente, el área del Magdalena Medio no fue incluida totalmente y sólo abarcó algunos de sus municipios.

La conformación de los grupos de expertos locales (GEL) y redes de apoyo con el fin de proporcionar elementos de sostenibilidad, tuvo algunos inconvenientes. No se logró el grado de sensibilización y de participación necesario y el proyecto funciona en la medida que haya acciones del equipo coordinador; de lo contrario, queda paralizado. Los escasos recursos humanos con que cuenta el proyecto hacen que sea una situación grave, pues desestimula a los actores.

Una estrategia final era lograr la inserción en los procesos de planeación en curso en las diferentes regiones, de manera que el proyecto respondiera a demandas reales de los territorios, para cuyo efecto se estableció un calendario de intervención en el ámbito local. Sin embargo, también se encontró gran diversidad de situaciones y de calendarios, lo que impidió un tratamiento satisfactorio. Aunque el proceso se desarrolló ordenadamente, el proyecto no ha sido sistematizado completamente en sus procedimientos y sus productos. Sin embargo, a continuación se presenta un resumen de los productos obtenidos:

5.1 Principales productos

- Se creó un marco conceptual —elaborado en dos partes la primera ya publicada (Rubiano y otros, 2003). En este documento se identifican las principales dimensiones de los aspectos poblacionales y sus relaciones con el territorio. La segunda parte, que complementa las relaciones entre población y desarrollo social y económico, espera recursos para su publicación.
- Se confeccionó, junto con los actores, una propuesta metodológica (el modelo BIT-PASE).
- Se motivó a los actores de los departamentos y municipios en los que se viene trabajando. Alrededor de 600 personas fueron sensibilizadas, entre actores locales y regionales (jefes de planeación, alcaldes, técnicos de las oficinas de planeación y de asuntos sociales).
- Se logró amplio respaldo institucional regional de las oficinas de planeación departamental.
- En Magdalena Medio, los consejos territoriales de planeación participaron en la discusión de los planes de desarrollo y plantearon observaciones concretas sobre la incorporación de aspectos poblacionales.
- 25 municipios obtuvieron insumos para mejorar la formulación de los POT al elaborar el balance poblacional.
- 71 municipios atendidos, 85 entidades vinculadas y 477 personas conocen la metodología y participaron en la aplicación de la metodología BIT – PASE.
- En 2004 se realizaron 30 talleres de difusión y capacitación, mediante los cuales se atendieron 95 municipios. En 2005, se desarrollaron 29 talleres de aplicación de la metodología BIT PASE, en los que se capacitó a 80 personas de 71 municipios.
- Durante el período de ejecución del proyecto, se dictaron 2 diplomados en la Universidad Externado de Colombia, y fueron capacitadas 145 personas en la aplicación de la metodología BIT PASE; ellas se convirtieron en capital humano para una réplica a otros municipios y regiones.
- En el desarrollo del proyecto se han realizado 21 reuniones de sensibilización en diferentes escenarios: consejos territoriales de planeación, reuniones de Secretarios de planeación municipal, reuniones de Corporaciones Autónomas Regionales, reuniones con diversos grupos étnicos.

- En el plano del desarrollo conceptual y aplicaciones, algunos resultados del proyecto fueron presentados durante el Día Mundial de la Población en 2004 y 2005. En el primer caso, se hizo una reunión internacional de intercambio de experiencias con Honduras, Ecuador y Venezuela, y en el segundo, se compartieron experiencias en una etapa más avanzada de aplicación de la metodología por los actores nacionales vinculados.
- Se publicaron tres Guías de Ordenamiento y Desarrollo, un libro (Rubiano y otros 2003) y las memorias del Día de la Población de 2004 (UEXT, UNFPA, MAVDT 2005a).
- La conceptualización y la metodología del proyecto se incluyeron en la estrategia jornadas de desarrollo territorial preparadas por la Dirección de Desarrollo Territorial como punto fundamental para mejorar la planeación de los municipios.
- Se consolidó el respaldo regional de las oficinas de planeación departamental.
- Se mantuvo el interés de las regiones y el convencimiento de la necesidad de apoyar las estrategias de planeación y el ordenamiento mediante el análisis de las dinámicas de población y se han presentado solicitudes para aplicar la metodología en otras regiones.
- Se lograron avances en el plano de la sensibilización y defensa de la causa con entidades que desarrollan actividades relacionadas fundamentalmente con el desarrollo local, como Global Compaq (del PNUD), ARD (de la USAID) y con los programas de metas del milenio y desarrollo humano a nivel regional.

5.2 Impactos principales

- El Decreto 216, que reforma la estructura del Ministerio de Medio Ambiente y lo convierte en Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que recoge la función de establecer las líneas conceptuales y metodológicas para incorporar la población en los procesos de planeación y ordenamiento del territorio.
- Se crea una oficina de población en la Secretaría de Desarrollo Humano de Boyacá.
- Se establece y ratifica el compromiso de la Oficina de Planeación de Boyacá y Cundinamarca para continuar con el proceso.
- El municipio de SOPO —con asesoría de el UNFPA, el MAVDT y la UEXT— desarrolla el proceso formal de revisión de su POT, incorporando las variables de población en el análisis. Este mismo municipio tiene un PD municipal con enfoque poblacional.
- En los planes de desarrollo de la mayoría de los municipios de Cundinamarca se incorporan las variables de población.
- Los consejos territoriales de planeación de varios municipios del Magdalena Medio elaboran conceptos sobre los planes de desarrollo propuestos por los alcaldes y requieren la adecuación de los proyectos a dinámicas y características poblacionales.
- El Consejo Nacional de Planeación —órgano de participación ciudadana en la vigilancia del proceso planificador— está sensibilizado y dispuesto a abrir espacios a la propuesta de un sistema de planeación participativo con enfoque de derechos, de género y poblacional. Este mismo interés es compartido por el director Departamental de Planeación de Boyacá, altamente vinculado con el proyecto.
- El Departamento Nacional de Planeación recoge en sus lineamientos una línea específica de incorporación de la población en la planeación del desarrollo regional y local.
- Se desarrolló una propuesta de un sistema de gestión de información para la planeación del desarrollo con enfoque poblacional, dentro de la que se construyeron instrumentos para el uso

de información proveniente de fuentes usualmente no aprovechadas para el análisis sociodemográfico (SISBEN).

5.3 Lo que no se obtuvo

- No se logró sensibilizar a los ministerios sectoriales y otras entidades del SINA (por ejemplo, las corporaciones autónomas). Sin embargo, se han hecho algunos avances con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior.
- La conformación y operación de los grupos GEL y las redes de apoyo; por tanto, no se cuenta con un mecanismo para dar sostenibilidad a las acciones del proyecto en algunas regiones.
- Procesos masivos de ajuste de planes de desarrollo y planes de ordenamiento debido a los desfases geográficos y cronológicos de los procesos de planeación. La acción ha sido puntual e ineficiente, aunque se identificaron procesos y momentos de intervención.
- Un respaldo normativo que diera cierto grado de exigibilidad a la incorporación de la población en los procesos de planeación.
- Los logros fueron débiles en definir la estructura de afianzamiento del proyecto en las regiones mediante la identificación de contrapartes y apoyos.
- Se establecieron sólo débiles alianzas con actores de SINA, CAR y demás organismos regionales, departamentales y municipales para consolidación regional del proyecto.

5.4 Principales obstáculos y problemas enfrentados en las distintas fases

- Falta de formación y el desconocimiento estructural del tema demográfico y poblacional de los actores y participantes del proceso.
- Falta de recursos humanos y baja capacidad para gestionar alianzas que involucren efectivamente a instituciones nacionales y regionales.
- En la estructura institucional del Estado, las entidades funcionan aisladas, no se consultan, no se integran propósitos ni procesos; por el contrario, se duplican las acciones y se obstaculizan.
- No se cuenta con una base mínima de conocimientos demográficos en los municipios y regiones para establecer grupos de expertos que respalden la continuidad del proyecto.
- Hay inestabilidad de los funcionarios públicos de municipios y regiones involucrados. En cada nueva visita se comienza de cero; no sólo hay inestabilidad sino también falta de continuidad en su presencia en los eventos de capacitación y demás acciones del proyecto.
- Los organismos de seguimiento de la planeación desde la sociedad civil (consejos de planeación) también experimentan discontinuidad y falta de capacidad. Aunque el proyecto insistió en la necesidad de trabajar conjuntamente con los funcionarios de las administraciones y los representantes de los consejos territoriales de planeación, en muy pocas ocasiones se logró su concurrencia. En algunas ocasiones se actuó con los organismos de la sociedad civil y en otras con los organismos públicos.
- No existe sistematización ni simultaneidad en los procesos de ajuste de los instrumentos de planeación y ordenamiento.
- Los alcances del proyecto son demasiado amplios con respecto a la disponibilidad de recursos. Es una disyuntiva entre “activismo” y proyectos de impacto.
- El diseño administrativo fue difícil de ajustar y, en algunos casos, los trámites se hicieron dispendiosos lo que retrasó la ejecución.
- En la ejecución de los recursos, la articulación con las instituciones pertinentes y la captación de su interés llevan tiempo de maduración.
- Es poca la capacidad de las entidades territoriales para asumir los procesos de planeación con conocimientos demográficos.

- Los lineamientos de la entidad nacional rectora de la planeación del desarrollo tienen un enfoque demasiado “presupuestal”, que no abre espacio a lo poblacional y la estructura de la planeación es muy de corto plazo. La propuesta del proyecto es estructural, de largo plazo y, por tanto, se aparta de los plazos que determina el Estado. Aunque los actores se sensibilizan y concuerdan en la utilidad de la propuesta, enfrentan la disyuntiva de ponerse en contra de los esquemas oficiales.
- Se presentan dificultades en el seguimiento y la evaluación. Como no había un sistema previsto de seguimiento y evaluación, se hizo de manera puntual y hubo acciones que no se articularon o se descontinuaron.

6. Lecciones aprendidas

6.1 Perfeccionamiento técnico

Durante el proyecto se prosiguió perfeccionando los instrumentos técnicos para incorporar las variables de población. Se obtuvieron metodologías de análisis y herramientas sencillas para el uso de las comunidades y de las instituciones, las cuales se difundirán ampliamente. Los resultados del diplomado con la Universidad Externado de Colombia aportan elementos para emprender acciones de política a partir de los análisis y de la descripción de la dinámica demográfica de los municipios y regiones participantes en el diplomado. El ejercicio de descubrir las tensiones y sus factores reforzadores y liberadores permite reconocer los aspectos de la dinámica poblacional que deben ser definidos y valorados en los procesos de desarrollo.

Se avanzó en el desarrollo del conocimiento y la capacidad de análisis de las relaciones entre población, territorio y aspectos socioeconómicos de los municipios involucrados. Sin embargo, quedó manifiesta la necesidad de tener equipos locales con mayor capacidad para el manejo de información demográfica, con un amplio conocimiento de las dinámicas locales y regionales y con capacidad crítica frente a las diversas fuentes de información.

El proyecto ha hecho aportes significativos en la definición de indicadores sociodemográficos para la planeación del desarrollo, en la identificación de fuentes y en su gestión. Desarrolló un sistema de manejo de la información e instrumentos para el uso de bases de datos disponibles que no eran usadas para análisis sociodemográfico (SISBEN). A pesar de lo anterior, todavía es preocupante la falta de información y esta situación es evidente en lo relacionado con la migración y movilidad de la población municipal. De allí se desprende la conveniencia de montar un observatorio de dinámica municipal.

6.2 Proyectarse con la capacidad institucional y los recursos humanos disponibles

El personal de los departamentos y municipios capacitados por el proyecto constituye una base de recursos humanos con la cual se puede extender su alcance. Es necesario definir la estrategia para que los municipios se conviertan en replicadores.

Existen las bases para que las acciones del proyecto se incorporen en las acciones sectoriales del MAVDT. Todo el andamiaje ministerial puede ser aprovechado para gestionar recursos con los municipios para hacer la aplicación y réplica posterior.

Los municipios requieren de un mayor fortalecimiento, pues hacen un esfuerzo muy grande para aplicar y mantener al día el proceso dentro de las limitaciones técnicas de recursos y administrativas. Las gobernaciones han constituido un punto focal importante para el proyecto y tienen buena disposición, pero su capacidad es limitada.

Las instituciones involucradas aceptan que el proceso debe seguir y extenderse, pues se ha invertido tiempo y recursos de tres instituciones y debieran verse frutos en el tiempo.

Se necesitan mayores recursos y mayor posibilidad de acción para la difusión y aplicación de la metodología.

7. Visión final sobre la utilidad y aplicaciones del conocimiento, la información y las tecnologías sociodemográficas

7.1 Utilidad y aplicaciones del conocimiento

La consideración de las variables poblacionales da una dimensión a la planeación local y regional, pues proporciona elementos estratégicos para la gestión. Los planificadores de los municipios en que el proyecto ha trabajado sostienen que la población puede constituir un eje que le da sentido e integralidad al ejercicio planificador, ya que considera las necesidades de todos los grupos de población, de acuerdo con sus características, su ciclo vital y su ubicación en el espacio.

- a. Ofrece metodologías para realizar análisis ajustados a la realidad poblacional de las regiones y municipios con el fin de obtener insumos para la revisión y ajuste de los POT y planes de desarrollo. La metodología identifica no sólo las tensiones y los factores involucrados sino también prioriza las tensiones y clasifica los factores.
- b. Las metodologías se adaptan a las necesidades de los actores interinstitucionales de la región. La metodología puede incluso aplicarse a otros sectores, como la educación y los servicios públicos.
- c. El municipio de Sopó es el mejor ejemplo de aplicación integral; la aplicación de la metodología dio una visión de todos los proyectos que se desprenden del POT, y de consecuencias sobre la población, el ambiente y los aspectos sociales.

7.2 Sensibilidad de los actores

- El proyecto ha sensibilizado a actores gubernamentales, de la sociedad civil y de organismos de vigilancia ciudadana. Sin embargo, requieren mayor capacitación y dirección para asumir futuras acciones de liderazgo.
- La complejidad y diversidad de las regiones impide un esquema único de vinculación de actores. Al final del proyecto, el trabajo con las gobernaciones fue muy importante, porque demostró que entienden su importancia; sin embargo, debe adaptarse a distintos contextos y procesos en curso. Por ejemplo, en Medellín el liderazgo lo asumió el municipio con la mesa tripartita de planeación.
- En el Magdalena Medio hay una debilidad institucional muy marcada por superposición de jurisdicciones de departamentos e instituciones, aunque, en principio y se trabajó bien mediante los consejos de planeación y otros organismos de cooperación, pero su inestabilidad hizo que este proceso se descontinuara al no encontrar apoyo en las instituciones gubernamentales.

7.3 Compromisos de las regiones derivados del proyecto

El proyecto deja una serie de convenios firmados con departamentos y municipios, destinados a desarrollar procesos de fortalecimiento de la planeación y de ordenamiento con enfoque poblacional. Los departamentos se comprometen a apoyar el proceso de réplica de la metodología y así alcanzar la cobertura departamental aprovechando los funcionarios ya capacitados.

7.4 Perspectiva del proyecto en el corto plazo

El proyecto no cuenta con recursos a corto plazo. El MAVDT y el UNFPA han iniciado un proceso de captación de recursos, en el que se consideran los elementos que pueden potenciar la necesidad del proyecto, como los que se describen a continuación.

El proyecto puede impactar en la formulación de la política nacional de población y desarrollo. El Documento 2019 del Departamento Nacional de Planeación describe las metas del país y entre ellas propone los lineamientos para una política de población. Recoge específicamente la necesidad de promover el manejo de información poblacional y de mejorar el conocimiento y difusión de los temas de población mediante el desarrollo y actualización de los sistemas de información demográfica y de formación de recursos humanos que integren de los factores demográficos con las estrategias de desarrollo del país (Presidencia, DNP, 2005).

Diversas instituciones y organismos de cooperación prestan asistencia a los procesos de planeación en las regiones. En este sentido, el Consejo Nacional de Planeación tiene espacios de concertación que pueden utilizar las herramientas del proyecto y generar presión para mejorar los procesos de planeación.

Es necesario gestionar a través de las gobernaciones acciones para que las universidades regionales —en sus procesos de formación de administradores públicos o de carreras afines a la administración pública— adopten estas metodologías como estrategia de acercar el Estado a la educación y en particular a la técnica de administración del Estado.

Es necesario ampliar el proceso en las regiones, para cuyo efecto ya se tiene personal capacitado. Sin embargo, es conveniente diseñar una estrategia coordinada con las gobernaciones para que las personas capacitadas se conviertan en multiplicadores y también es necesario propiciar la cooperación horizontal entre municipios y para lograr mayor cobertura.

Las metas cuatrienales del MAVDT plantean el objetivo de “Lineamientos de política para la incorporación de variables sociodemográficas en procesos de ordenamiento y desarrollo e institucionalidad fortalecida para su aplicación”

7.5 Necesidades del proyecto

- Recursos para operar.
- Fortalecer el equipo.
- Continuar la gestión de difusión y acción sobre el territorio para continuar involucrando a las instituciones al proceso.

Bibliografía

- Martínez, Ciro (2003), “Hacia la consideración Integral de las relaciones entre la población y el territorio en Colombia”, *Aula abierta: Hábitat Sostenible y Vivienda*, MAVDT, UEXT, Bogotá.
- Martínez, Ciro y otros (2004), “*Guía metodológica 1: Elementos poblacionales básicos para la planeación*”. UNFPA, MAVDT, Bogotá.
- _____ (2004), “*Guía metodológica 2: Elementos poblacionales básicos para el Ordenamiento Territorial*”. UNFPA, MAVDT, Bogotá.
- Presidencia de la República, DNP (2005), “*2019: Visión Colombia Segundo Centenario, propuesta para discusión*”. Planeta, Bogotá, agosto, 2005.
- Rubiano, Norma y otros (2003), “*Población y Ordenamiento Territorial*”, MAVDT, UEXT, UNFPA, Bogotá.
- UNFPA, UEXT, MAVDT (2005a). “*Población, pobreza y Desarrollo: Memorias Día Mundial de la Población 2004*”. Bogotá.
- _____ (2005), “*Guía Metodológica 3: Metodología para el análisis de tensiones, interacciones y balances en dinámicas y desarrollos poblacionales, ambientales, sociales y económicos*”. Bogotá.

C. El Programa de Población y Desarrollo Local Sustentable (PYDLOS) de la Universidad de Cuenca, Ecuador

Alejandro Guillén García¹

I. Aprendiendo de los procesos sociales y territoriales

En la última década, ante la evidente crisis de institucionalidad y legitimidad del Estado ecuatoriano y de los poderes que lo representan (legislativo, ejecutivo y judicial), están surgiendo múltiples, novedosas, diversas y exitosas experiencias de descentralización y de planificación y gestión del desarrollo local. Los gobiernos seccionales se han convertido en referentes a partir de los cuales se busca sostener esta débil institucionalidad. Por ello, se considera imprescindible que el país emprenda reformas legales y procesos a favor de su descentralización administrativa y financiera, como instrumentos que garanticen nuevas prácticas democráticas y opciones de mejoramiento de la calidad de vida de la población. Al debilitarse la presencia del Estado en la sociedad surgieron nuevas visiones del desarrollo y metodologías de planificación, con mayor énfasis en lo cualitativo y lo

¹ Economista, Director del Programa de Población y Desarrollo Local Sustentable (PYDLOS) de la Universidad de Cuenca, Ecuador.

micro. Paralelamente, se deterioraron los sistemas de información nacional y los gobiernos de turno fueron paulatinamente abandonando la política de población y las acciones en población y desarrollo perdieron continuidad y oportunidad

En la actualidad, diversos asuntos demográficos, como la migración internacional, generan nuevos vínculos desde lo local con lo nacional y lo global. Se abren posibilidades para construir modelos demográficos abiertos y flexibles, que comprendan la situación demográfica de las localidades, el país y su entorno internacional, ya que a unos y otros les afectan las tendencias y patrones de la dinámica y composición demográfica, la familia, los ingresos, los mercados de trabajo, el envejecimiento, la migración interna y el uso y aprovechamiento de las remesas.

En las ciencias sociales ecuatorianas el interés académico por la investigación sociodemográfica —a diferencia de otros países de América Latina y la región— no ha constituido ni constituye una preocupación sistemática y prioritaria en las universidades y los centros de investigación privados, hecho que incide en un bajo conocimiento de los temas de población y desarrollo y explica las limitadas posibilidades de los profesionales formados por las universidades ecuatorianas para incorporar las variables sociodemográficas en los procesos de planificación y gestión del desarrollo nacional y local, y también la débil capacidad de los gobiernos y de los técnicos municipales para interpretar y analizar la información sociodemográfica.

En la mayoría de los casos, los planes de desarrollo local sólo describen o presentan datos aislados y hay poca precisión en el uso y el manejo de las variables sociodemográficas y entre los políticos y líderes nacionales y locales se observa poca sensibilidad hacia la identificación adecuada y sistemática de los temas de población y en muy pocas ocasiones están presentes en la toma de decisiones.

Por lo tanto, la formación de recursos humanos en población y desarrollo; la producción y procesamiento de información sociodemográfica descentralizada que responda a la demanda de los distintos actores de un territorio, públicos, privados, ONG, es una tarea pendiente en el Ecuador.

En este contexto, es relevante la experiencia de la Universidad de Cuenca y la de su Programa de Población y Desarrollo Local Sustentable, que tiene lugar en la Región Centro Sur Andina de Ecuador.

La región centro sur andina de Ecuador

Esta región es un territorio que trae consigo una realidad histórica propia y su evolución cultural, social, económica y demográfica no podría ser entendida como una simple desagregación de un espacio mayor, en este caso el nacional ni tampoco como un territorio desarticulado de otros procesos mayores. En su interior existe una dimensión específica de los problemas que debe considerar las identidades múltiples y el sentido de pertenencia de las personas; la proximidad y la vecindad de los ciudadanos. Todos estos aspectos, forjaron una institucionalidad local —tanto pública como privada— muy fuerte.

Desde un punto de vista demográfico, la modernización capitalista de esta región ha incidido de manera desigual sobre su dinámica, tamaño, crecimiento, urbanización y migración interna e internacional. La ciudad de Cuenca, su capital, es el centro urbano más importante y constituye la tercera ciudad demográfica y económica del país a pesar del rápido crecimiento de las poblaciones de la costa.

La región es un ámbito privilegiado para interpretar los cambios y transformaciones del Estado ocurridos en los últimos 50 años, los distintos modelos de desarrollo implementados, la relación población y desarrollo en los ámbitos subnacionales y —en función de la variable **poblaciones reales**— entender sus lógicas de reproducción biológica y social y las relaciones actuales entre población, pobreza y medio ambiente.

La Universidad de Cuenca

La Universidad de Cuenca, fundada en 1867, forma parte del desarrollo regional en su condición de generadora de conocimiento científico y técnico. Mantiene desde su creación fuertes vínculos con las comunidades y su entorno regional. En la actualidad, es un importante actor social académico del desarrollo local y de la dinámica cultural, política, social y económica de la Región Sur Andina de Ecuador; aspectos que la han hecho acreedora del reconocimiento social, de la acreditación y legitimación en los ámbitos local, nacional e internacional.

En el plano de la población y el desarrollo, la experiencia de la Universidad de Cuenca se explica, en parte, por el vínculo histórico permanente con su territorio de influencia y por ofrecer la oportunidad de pensar desde lo local los estilos de planificación y gestión y plantearse las distintas formas específicas de cómo se presentan las interrelaciones entre población, pobreza y medio ambiente, desde la creación de su Centro de Estudios de Población y Desarrollo.

El Centro de Población y Desarrollo

1. Institucionalización de los estudios de población y desarrollo

En 1983, el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), en busca de incentivar los estudios de población y desarrollo, asignó asistencia técnica y financiera a las universidades de Quito y Cuenca, lo que hizo posible el surgimiento del Centro de Estudios de Población y Desarrollo dentro del Instituto de Investigaciones Sociales (IDIS) de la Universidad de Cuenca.

Con la finalidad de difundir en la Universidad la importancia de los temas de población e investigar sus relaciones con el desarrollo, entre 1983 y 1993 se emprende un conjunto de actividades orientadas a la formación de sus profesores en demografía, tanto en el país como el exterior. Con ello se buscaba incorporar a la demografía en el currículo de algunas escuelas universitarias. Se realizaron algunas investigaciones sobre la dinámica demográfica regional relacionadas con problemáticas económicas y sociales y, a la par, se crea una amplia red de contactos con centros académicos y organismos nacionales e internacionales dedicados a los estudios de población. Desde sus inicios la investigación sociodemográfica se caracterizó por su articulación al territorio, en consecuencia, no fue estrictamente demográfica sino que también estuvo relacionada con los problemas socioeconómicos de la región.²

2. Población y desarrollo local

En 1993, un fenómeno natural —“El Desastre de la Josefina”³— alteró la dinámica económica, demográfica y social de toda la región y puso al descubierto las limitaciones del modelo de desarrollo impulsado por el Estado desde los años cincuenta en el marco de las políticas de industrialización sustitutiva de importaciones. También hizo patente su ineficiencia, sus resultados socialmente excluyentes y ambientalmente insostenibles.

El Centro de Población y Desarrollo —junto a otros actores sociales, como los organismos de desarrollo local, la iglesia y las ONG— participaron, primero, con el levantamiento de información de los potenciales damnificados y luego en la evaluación de los impactos causados. Finalmente,

² El conocimiento de los cambios demográficos que se producen en la construcción de grandes obras de infraestructura (Proyecto Hidroeléctrico Paute): la reproducción de la fuerza de trabajo y las formas de producción, los aspectos socioculturales y étnicos; la migración internacional urbana, sus causas relacionadas a los procesos productivos, la reproducción de la fuerza de trabajo y las remesas como estrategia de sobrevivencia. Se utilizó la técnica de encuestas de hogares.

³ Este fenómeno natural significó el movimiento de aproximadamente 27 millones de metros cúbicos de material pétreo. Durante los 33 días que duró la crisis se formó una laguna que llegó a acumular 200 millones de metros cúbicos de agua.

frente a la ausencia de una propuesta de desarrollo para la reactivación económica y social del área más afectada por este desastre, organizó un equipo de trabajo interdisciplinario que elaboró una agenda de desarrollo con el enfoque de **poblaciones reales**, eje articulador de la agenda, planes y programas de desarrollo. Se dio esa denominación al conjunto de personas que habitan en un territorio y que presentan dinámicas demográficas y sociales propias, mediadas por procesos económicos, culturales, étnicos, religiosos y ambientales específicos; se trata, entonces, de poblaciones que buscan en su cotidianidad la construcción de formas de vivir mejor a partir del reconocimiento de su derecho fundamental del respeto a la dignidad de la vida humana y asegurar de esta manera su reproducción social y biológica.

Se procedió a integrar las dimensiones demográficas, sociales, la pobreza y medio ambiente. La definición del territorio de planificación, la cuenca hidrográfica, como algo socialmente construido por sus habitantes a lo largo de su historia, se expresa en un conjunto de identidades que se traducen en prácticas culturales, formas de poblamiento y relaciones sociales a su interior con grupos humanos cohesionados, capaces de generar dinámicas colectivas para superar las dificultades y transformar las amenazas en cartas de triunfo frente a los factores adversos y gracias a la organización expresada en un conjunto de actividades solidarias y participativas.

A partir de la relación de estas dos categorías (poblaciones reales y territorio), el desarrollo sustentable se transformó en el referente teórico a partir del cual fue posible la construcción de propuestas en los ámbitos de gestión del desarrollo ambiental y productivo, de la organización y promoción del desarrollo que den cuenta, tanto de mejores formas de vida para la población como de la necesidad de una estrategia que garantice la sostenibilidad de los recursos naturales a mediano y largo plazo y de entender a la población como actor, sujeto y objeto del desarrollo.

Esta propuesta, a su vez, recoge las sugerencias contenidas en la Conferencia de Río sobre Desarrollo Sustentable (1992) y más específicamente en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo 1994), en la que se señala “se requiere que las relaciones entre población, recursos, medio ambiente y desarrollo se reconozcan cabalmente, se gestionen de forma adecuada y se equilibren de manera armoniosa y dinámica”. Además, “cada vez se tiene mayor conciencia de que la población, la pobreza, las modalidades de producción-consumo y el medio ambiente están tan estrechamente interrelacionados que no se puede considerar ninguno de ellos en aislamiento”.

En este proceso, se identificaron dos tareas prioritarias para el Centro de Estudios de Población y Desarrollo: la producción, sistematización y análisis de información sociodemográfica para el desarrollo local y la formación de recursos humanos con visiones alternativas y posibilidades de responder a los retos del desarrollo. Entre 1995 y 1999, se impulsaron dos proyectos con el apoyo y la asistencia técnica y financiera del UNFPA: el Censo Comunitario “Familia, Mujer, Migración Internacional y Actividades Productivas” y el proyecto “Población y Desarrollo Local Sustentable”.

A partir de entonces, el PYDLOS se configura como un programa autogestionado académica, administrativa y financieramente y orientado fundamentalmente a trabajar en la investigación y la capacitación; en la producción, sistematización y análisis de información sociodemográfica y al acompañamiento a los procesos de la planificación y gestión del desarrollo local.

II. Resultados

El PYDLOS es actualmente un programa de la Universidad de Cuenca, integrado por un equipo académico interdisciplinario con profesores de varias facultades del área de la salud, de las ciencias sociales, naturales y de la informática, que trabaja con actores locales y redes de colaboración facilitando procesos democráticos participativos mediante la investigación, la

formación de talentos humanos y el uso de tecnologías de información y comunicación con un sentido de inclusividad, sostenibilidad y equidad.

Los resultados conseguidos en los últimos diez años en el plano de los temas de población y desarrollo, son los siguientes:

1. Institucionalización del programa académico “Población y Desarrollo Local Sustentable” (PYDLOS)

El PYDLOS, por su visión institucional de corto y mediano plazo y por su participación y apoyo a los procesos de desarrollo local en la región centro sur andina de Ecuador, es un referente en temas de población y desarrollo; además, constituye un actor social académico del territorio. Estos aspectos han robustecido la presencia de la Universidad de Cuenca en el país.

En este período se crearon fuertes vínculos de cooperación con el sector público y privado, entre los que cabe citar al Ministerio de Bienestar Social, la Secretaría General de Planificación, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, municipios, consejos provinciales, iglesia y cámaras de la producción. Simultáneamente, mantiene una amplia red de contactos académicos a nivel nacional e internacional con instituciones como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Instituto Andino de Estudios de Población (IAEP), la Red Alfa Universitaria Latinoamericana y Europea sobre Migración Internacional (RULESMI).

Además, se implementó una infraestructura técnica que está en constante actualización. Su centro de cómputo tiene capacidad de procesar información social, demográfica, económica y de recursos naturales. Dispone de 20 computadores interconectados en una red interna y en conexión al exterior a través de un servidor proxy. Cuenta también con una base de datos sociodemográficos y de recursos naturales. Para la publicación de la información en Internet está implementado un servidor Linux, con servidor Web Apache y el software de publicación de mapas ArcIMS. Se dispone de una sala completamente equipada para cursos de capacitación y sesiones de videoconferencias con un ancho de banda de 256 kbps. También dispone de oficinas, aulas de clase, talleres y transporte propios. La política editorial de la institución ha permitido editar varias publicaciones sobre información sociodemográfica.

Si bien en su primera fase el Programa contó con el apoyo financiero y la asistencia técnica del UNFPA, posteriormente —y coincidiendo en los momentos de mayor crisis financiera del Estado— la consultoría académica se transformó en una estrategia para la continuidad de los procesos iniciados.

Sin embargo, la principal fuente de sostenibilidad académica y financiera del programa está en la institucionalidad y la acreditación en la sociedad local y nacional. Administrativamente, es importante la autonomía relativa del PYDLOS dentro de la Universidad en su calidad de herramienta importante para la gestión.

2. Incorporación de la información sociodemográfica a los procesos de planificación y gestión del desarrollo local

La insuficiencia de información sociodemográfica accesible, oportuna y confiable, la necesidad de contar con un mayor nivel de desagregación geográfico, genérico, generacional y étnico y la ausencia de datos sobre la migración internacional y las actividades productivas del territorio, llevó a producir este tipo de información con sentido, utilidad y fácil acceso para generar propuestas de desarrollo y la formulación de proyectos. Es decir, junto con evidenciarse las limitaciones del sistema estadístico nacional en cuanto a la disponibilidad, acceso y uso de información —problemas que siguen teniendo vigencia en el país— se impulsó la producción de

información sociodemográfica para ámbitos subnacionales, desde lo local y para territorios no considerados en la división política administrativa del país, como las cuencas hidrográficas.

Estas consideraciones determinaron la realización del Censo Comunitario Familia, Mujer, Migración Internacional y Actividades Productivas, que tuvo lugar en un área de 1.947 km², que incluye 7 municipios y que está habitada por 126.000 personas. Además, allí se ubica el mayor proyecto hidroeléctrico del país, que produce más del 60% de la energía eléctrica. Este proyecto fue una iniciativa de la Iglesia, que contó con el apoyo, asistencia técnica y financiera del UNFPA. El Centro de Estudios de Población de la Universidad de Cuenca tuvo a su cargo la realización de ese censo y fue una experiencia académica nueva e innovadora, pues se consiguió vincular la investigación, la extensión, la capacitación y la consultoría desde una perspectiva interdisciplinaria, que estuvo presente no sólo en la constitución del equipo de trabajo sino también en la definición de los contenidos, lo que permitió la incorporación de variables adicionales a las manejadas tradicionalmente en los censos de población y vivienda. Además, se vio abocada a una nueva forma de relación con la sociedad, basada en la concertación interinstitucional, la participación activa de la población y el compromiso con la socialización de los resultados. La presencia de estudiantes también constituyó una forma de aprendizaje y solidaridad importante, sobre todo en la fase de levantamiento de la información.

Una característica relevante de la información producida es que tuvo el reconocimiento del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y los resultados fueron compatibles y comparables con los del censo nacional. La digitalización de la cartografía a nivel de sector censal y la utilización de los SIG con información sobre el territorio y las bases de datos sociodemográficas generadas, permitieron observar las relaciones entre población y territorio. Con ello se transformó en un instrumento útil para prevenir desastres, encauzar la ayuda y la generación de proyectos de desarrollo sustentable.

Finalmente, la socialización y la presentación de la información en forma georreferenciada conjuntamente con la agenda de desarrollo, permitieron que las comunidades de la cuenca hidrográfica discutieran los problemas demográficos, económicos y sociales articulados a los atributos del territorio. Más de 600 personas representativas participaron en los seminarios y talleres organizados con esta finalidad.

Uno de los impactos más significativos fue el uso de la información que hicieron los gobiernos locales —los 7 municipios y las juntas parroquiales— para la planificación y gestión del desarrollo en sus territorios de influencia, con lo cual mejoró significativamente su capacidad de gestión. Esta información también estuvo disponible para el gobierno nacional, las ONG y la Iglesia. El apoyo que los estudiantes de pre y postgrado proporcionaron a las investigaciones (a través de tesis de graduación) permitió mejorar significativamente el conocimiento del territorio.

Posteriormente, la metodología de trabajo fue replicada en otros proyectos, como el Registro Universal de Hogares, que categorizó y empadronó los servicios de salud en las parroquias urbanas y rurales del Cantón Cuenca. También cabe mencionar el levantamiento de encuestas del Proyecto SELBEN del Ministerio de Bienestar Social, la construcción de la línea de base inicial y final y de indicadores de seguimiento y evaluación del Proyecto de Salud Sexual y Reproductiva de Adolescentes de la Frontera Sur (UNFPA/TURNER/ESQUEL).

3. La formación de recursos humanos en población y desarrollo local

Entre 1996 y 1998 se impartió el I Postgrado en Población y Desarrollo Local Sustentable a nivel de especialización. Este evento fue parte de un proceso acumulativo de actividades relacionadas entre sí: la agenda de desarrollo, la información creada a través del Censo y la investigación de los estudiantes; se buscaba producir un mayor conocimiento y propuestas de desarrollo sustentable para este territorio. Con el enfoque de poblaciones reales se organizó el

currículo en sus aspectos teóricos, metodológicos y técnicos. Los contenidos de sus ejes principales fueron el desarrollo, la población y el medio ambiente. La propuesta fue concebida para integrar la investigación con la acción y la intervención.

El posgrado permitió la formación de una masa crítica de profesionales que permanentemente alimenta y anima los procesos y prácticas sociales en torno al desarrollo local en la región. El aval académico de FLACSO–Ecuador y del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONESUP), garantizó la acreditación, la validez de la propuesta y el reconocimiento internacional del título reconocido. El plantel docente estuvo conformado por docentes internacionales, nacionales y locales. Ingresaron 30 alumnos provenientes de distintas profesiones y ámbitos: universidades, municipios de la cuenca hidrográfica y ONG. Se graduaron 24 estudiantes, cuyos informes finales de investigación quedaron a cargo de las instituciones de procedencia. Un grupo de ellos se integró al PYDLOS como investigadores.

Posteriormente, ese posgrado se transformó en la Maestría en Población y Desarrollo Local Sustentable y se replicó en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Guayaquil. En la actualidad se prepara una nueva versión con menciones en Población, Territorio y Políticas Públicas.

Para enero de 2006 se tiene previsto un Diplomado en Demografía para profesores universitarios de las Universidades de Quito, Guayaquil y Cuenca. Además, se han ofrecido talleres en sociodemografía a nivel nacional y local y cursos sobre uso y manejo de herramientas como Redatam.

4. Presencia en los procesos de planificación y gestión del desarrollo local

La presencia del PYDLOS en los procesos de planificación del desarrollo local constituye una actividad relevante debido a la experiencia adquirida por la institución y gracias a su diversidad como a las distintas escalas territoriales existentes (parroquial, municipal y provincial) y de cuencas hidrográficas. Se participó en 4 planes parroquiales, 4 cantonales y en el Plan de Desarrollo Provincial del Azuay. Los apoyos que se entregaron están referidos a la elaboración de líneas de base con información secundaria y de diagnósticos participativos en los planos de población, migración internacional, salud, educación, infraestructura, medio ambiente, gobernabilidad y desarrollo institucional.

La información sociodemográfica permitió que los diagnósticos basados en el conocimiento y en las percepciones de la población sean enfrentados con las tendencias y comportamientos medidos a partir de los datos e indicadores. Así, el conocimiento de las comunidades y de los técnicos ha mejorado la calidad de los resultados y de las propuestas de desarrollo.

Otra experiencia interesante fue el diseño de una metodología para elaborar presupuestos participativos en un cantón de población mayoritariamente indígena, lo que significó la incorporación de componentes demográficos, como jefatura de hogar, carga, dependencia, número de hijos en edad escolar y acceso a los servicios básicos como criterios para la negociación entre los actores sociales en la distribución de los recursos del municipio.

5. Sistemas de información con indicadores demográficos, sociales, económicos y ambientales

Los sistemas de información local permiten contar con información comparable, compatible y complementaria con los sistemas nacionales para apoyar los procesos de gestión y planificación del desarrollo nacional y local. Esto conlleva la necesidad de identificar la información sociodemográfica mínima que todo sistema debe contener y la información específica necesaria en los distintos ámbitos subnacionales.

Un sistema de información local debe incluir un conjunto de informaciones útiles para articular los elementos a) de la población: volumen, estructura, crecimiento, comportamientos, distribución y movilidad; b) del territorio: el uso del suelo, los servicios públicos, equipamientos, espacio público, vivienda, vías y transporte y, c) del desarrollo: producción, empleo, pobreza y otros que a menudo se presentan disociados cuando se trata de diseñar y formular políticas, estrategias y programas, o cuando se evalúan proyectos y acciones.

En sus tres años, el PYDLOS, ha producido los siguientes resultados:

El Sistema de Información ECUALOCAL forma parte del Proyecto de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Rural Local (PROLOCAL) del Ministerio de Bienestar Social. En una primera fase, (entre 2003 y 2004), se desarrolló una plataforma tecnológica en Internet, lo que permitió que el sistema de información sea de libre acceso y descentralizado, lo que posibilita su actualización directa por los usuarios y su integración a través de nodos que producen y publican información sociodemográfica, territorial y de la gestión de los organismos de desarrollo local.

El PYDLOS, que constituye el primer nodo, ha incorporado información georreferenciada y mapas temáticos. En este sistema se encuentran indicadores demográficos, de salud, educación, economía, productivos y de gobernabilidad, que entregan a los usuarios información para la toma de decisiones, la elaboración de proyectos, planes municipales y parroquiales. Todos los indicadores construidos cuentan con su respectiva ficha metodológica.

En la segunda fase se está avanzando en la implementación del portal ECUALOCAL, que posibilita la información y comunicación entre los distintos actores sociales de manera interactiva, oportuna, veraz y que responda a sus demandas. También se imparte capacitación en el uso y manejo de esta herramienta para el desarrollo local y para elaborar modelos de análisis que integren información demográfica, social, del territorio y productiva.

ECUALOCAL —que cuenta con un portal en Internet— pretende ser un punto de partida para que los usuarios utilicen nuevas tecnologías en el abordaje de los temas del desarrollo local. Democratiza el acceso a la información desde cualquier lugar, a cualquier hora del día y para todas las personas. Sin embargo, no todos cuentan con computador y conexión a Internet, por lo que ECUALOCAL se está articulando y proyectando para apoyar la implementación de telecentros comunitarios. Es una herramienta con un fuerte componente de comunicación, que fomenta la participación de los actores locales y retroalimenta los procesos a través de su sección interactiva “Foros virtuales”, donde se abordan temas de interés para los miembros de la microrregión. Además, es una fuente de información en cuya sección de publicaciones se insertan documentos producidos por los miembros del sistema, como los planes de desarrollo, de fortalecimiento, módulos empleados en proyectos de capacitación, documentos de los proyectos ejecutados, boletines y periódicos impresos y distribuidos en la zona, etc. Con los boletines digitales se intenta difundir temas relevantes en la región. El portal es la oportunidad para dejar de ser sólo consumidores de información, y con su apoyo es posible ser creadores, innovadores y productores, y difundir el conocimiento local ya no sólo en la región, la provincia o el país sino incluso a nivel global.

El mayor impacto de esta experiencia es su replicabilidad en 5 cuencas hidrográficas del país. El PYDLOS garantiza la sostenibilidad del sistema a largo plazo.

Sistema de Información Provincial del Azuay (SIPA)

La experiencia acumulada con la creación del sistema de información ECUALOCAL y el aprovechamiento de su plataforma tecnológica y metodológica, a la par de la participación del PYDLOS en la elaboración del Plan de Desarrollo Provincial del Azuay, permitieron la construcción de este nuevo sistema.

III. Obstáculos

Los principales obstáculos y problemas son los siguientes:

1. Debilidad institucional del Estado ecuatoriano, el abandono de la planificación del desarrollo nacional y, en consecuencia, de las políticas de población, hacen que el país no cuente con una agenda activa en torno a los principales problemas de población.
2. Poca sensibilidad de los políticos, académicos, planificadores del gobierno central y de los gobiernos locales y tomadores de decisiones en torno a los temas de población.
3. Las acciones y proyectos que se impulsan, exitosos o no, han contribuido escasamente a general políticas, acciones nacionales y locales en el plano de la población y desarrollo.
4. El carácter centralista en la definición de las prioridades de país en temas de población hace que la cooperación externa alimente y fomente iniciativas nacionales en este campo; sin embargo, el apoyo a procesos locales no tiene continuidad, seguimiento y evaluación.
5. La información sociodemográfica de las encuestas nacionales y los sistemas de información es insuficiente para la planificación y gestión del desarrollo local, por lo que es importante generar información complementaria desde los ámbitos subnacionales.
6. En la Universidad, la continua movilidad del personal formado por el PYDLOS —causada por su permanente absorción por el sector público y las ONG—, hace que la capacitación sea una actividad permanente. Conservar a profesionales demógrafos formados para trabajar en equipo y con posibilidades de relacionar la población con otras disciplinas es un reto.
7. En consecuencia, la insuficiencia de docentes y profesionales demógrafos determina que la información sociodemográfica sea subutilizada y poco aprovechada.
8. Frente a las nuevas tecnologías de comunicación, particularmente en los ámbitos rurales, la conectividad es un problema fundamental.
9. Los recursos del Estado, de las universidades y de los organismos internacionales son cada día más restringidos y ello incide en la calidad de la investigación, en que la sostenibilidad financiera y técnica sea una preocupación permanente y la gestión se convierta en una estrategia de sobrevivencia institucional.

IV. Lecciones aprendidas

1. La comprensión de las relaciones entre población, pobreza y ambiente es posible desde los procesos y prácticas de desarrollo local; al igual que las inequidades de género, las relaciones intergeneracionales y las migraciones internacionales. Las dimensiones de la población como actor, sujeto y objeto del desarrollo se materializan en los territorios concretos y en estos ámbitos son mayores las posibilidades de mejorar la calidad de vida de la población y apoyar la democracia participativa.
2. Desde la perspectiva de la Universidad, su identidad institucional, credibilidad y acreditación es fundamental para institucionalizar los estudios de población y desarrollo con un horizonte de mediano y largo plazo.

3. Una propuesta integral en población y desarrollo, no segmentada, que integre líneas de investigación definidas, proyectos de capacitación permanentes y flexibles, que produzca y analice información sociodemográfica con sentido de utilidad y que incorpore permanentemente las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, está en mejores condiciones para enfrentar eficazmente las demandas de los distintos actores sociales y garantizar la sostenibilidad.
4. Las innovaciones en las formas de relación de la Universidad con los distintos actores del territorio —públicos y privados— son fundamentales para la sostenibilidad de los procesos y para incorporar en ellos a la población.
5. El PYDLOS —con su práctica de trabajo interdisciplinaria y su vinculación con el desarrollo local— ha obtenido acreditación y reconocimiento dentro de la universidad y en la sociedad regional.
6. Desde el plano local es posible contribuir al debate y discusión nacional sobre el carácter y la naturaleza de las políticas y las acciones de población y desarrollo y robustecer la institucionalidad de los procesos. Por ejemplo, mediante la producción de información sociodemográfica y de sistemas de información locales complementarios a los nacionales se apoyó la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
7. La conformación de bases de datos sociodemográficas, creadas de manera participativa y concertada y presentadas de forma georreferenciada permiten un mejor análisis de las relaciones entre población y territorio y la construcción de propuestas de desarrollo local sustentable. También puede ser un instrumento de apoyo a la focalización de políticas sociales, especialmente en el campo de la salud.
8. El trabajo en los temas de población y desarrollo local ha conducido a la necesidad de crear con los actores una propuesta de desarrollo propia, desde abajo, desde la visión de personas reales, no virtuales, que viven en las regiones, es decir, en sus espacios vitales.
9. Es necesario mejorar la capacidad técnica e institucional de los municipios y es prioritario para los gobiernos locales implementar un programa de formación y capacitación de recursos humanos municipales y de las instituciones locales para aplicar las estrategias de población y desarrollo en el nivel central y local mediante eventos de capacitación cortos, continuos, progresivos y acumulativos que incluso podrían recibir la acreditación de las universidades.
10. Las actividades cumplidas y los resultados obtenidos en cada ámbito fueron siempre manejados con el criterio de preinversión y con visión de mediano plazo, como mecanismo para garantizar la sostenibilidad financiera del proyecto. Esta visión alimenta la estrategia de gestión y concertación social que ha permitido un claro posicionamiento académico y técnico a nivel local, regional y nacional.

V. Utilidad y aplicación del conocimiento en el desarrollo local y la sensibilidad de los actores

Compete a las universidades la generación de conocimiento, capacitación y el acompañamiento a los procesos de desarrollo local. Es su responsabilidad la formación de recursos humanos en población y desarrollo capaces de integrar las dimensiones de la dinámica demográfica, de la pobreza y el uso y manejo de los recursos naturales.

En los ámbitos locales, el enfoque de población real puede contribuir a comprender que la población es actor, sujeto y objeto del desarrollo y a formular propuestas de desarrollo sustentable con la participación de la población y la concertación de los distintos actores sociales que intervienen en un territorio determinado.

La movilidad internacional de la población aparece como un elemento estructural de nuestras sociedades, y está cambiando las tendencias y la dinámica demográfica en los territorios y abriendo posibilidades para entender otros hechos demográficos relacionados con lo nacional y lo global.

Los sistemas de información y el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación, se están convirtiendo en instrumentos poderosos para la comunicación y la democratización de los procesos de desarrollo locales y son bien acogidos por los gobiernos y los tomadores de decisiones. ECUALOCAL es un buen ejemplo.

En referencia a este tema podemos definir dos momentos dentro del PYDLOS: Desde hace diez años, ha venido incorporando en su práctica tecnología para el procesamiento de grandes volúmenes de información, hecho que le permitió relacionar indicadores sociodemográficos con el territorio como también la difusión de la información que ha producido.

Con la reducción en el costo de los computadores personales y la masificación de las bases de datos relacionales, fue posible procesar las 70 mil fichas del Censo de Población, Familia, Mujer y Migración Internacional. Se desarrolló un programa multiusuario para digitar la información, y posteriormente algoritmos para la depuración de inconsistencias usando la base de datos Informix. Por primera vez en la Universidad de Cuenca se usó un procesador estadístico que permitió realizar tabulaciones y diseñar la presentación de las tablas que luego fueron publicadas.

Luego de la difusión de los resultados del censo con los mecanismos tradicionales, se incursionó en el cálculo de indicadores a grandes niveles de desagregación (sector censal), que luego fueron georreferenciados. Ello hizo posible relacionar la información socioeconómica con otro tipo de información del territorio: recursos naturales, topografía, hidrografía, etc. Desde entonces, se analiza información aparentemente heterogénea y proveniente de diversas fuentes gracias al uso de un denominador común: la ubicación geográfica. Para la georreferenciación de los indicadores se usó el software PC-ArcInfo.

Con la experiencia adquirida, el PYDLOS apoyó importantes proyectos a nivel nacional, como el levantamiento de información, digitación y depuración del Sistema de Selección de Beneficiarios del Bono de Solidaridad SELBEN. A partir de un convenio entre la Universidad de Cuenca y la Universidad Johns Hopkins, el PYDLOS se constituyó en el Nodo Nacional del Programa POPLINE, cuya principal actividad es la capacitación, difusión e integración de las instituciones del país que manejan información de población en los temas pertinentes.

En 2004 se adquirieron servidores para disponer de la información en línea y se desarrollaron nuevas herramientas (como el servidor de mapas) para lo que se usó el software ArcIMS de la casa ESRI, y con ello los indicadores georreferenciados dejaron de ser publicados en papel y fueron publicados en Internet. De esta manera no sólo es posible visualizar los mapas desde fuera del PYDLOS sino también solapar esta información con otros servidores de mapas, sin necesidad de utilizar papel para difundir los datos.

Para avanzar con estos procesos innovatorios ha sido necesario sensibilizar a distintos actores sobre la utilidad de estos medios y la importancia de la información sociodemográfica para mejorar la calidad de la planificación y gestión del desarrollo local. En consecuencia, deben usarse acciones orientadas a crear una cultura demográfica en las universidades y en los técnicos y profesionales responsables de la planificación nacional y local.

A manera de conclusión

En los últimos diez años, el Estado ecuatoriano viene atravesando por una crisis de institucionalidad permanente entre legalidad y legitimidad. En tal contexto, el rol de los gobiernos locales es fundamental, porque están asumiendo compromisos con la ciudadanía a través de prácticas democráticas y acciones de fomento al desarrollo económico y social en sus territorios. Estos procesos —y los nuevos roles que los gobiernos locales deben cumplir— generan procesos de planificación participativos, en los que el conocimiento de las interrelaciones entre población,

ambiente y pobreza permite generar propuestas que contribuyen a mejorar la calidad de vida de sus habitantes y a la sostenibilidad social y ambiental.

Si se dispone de información sociodemográfica desagregada territorial y relacionada, se cuenta con un instrumento poderoso para la planificación y gestión del desarrollo. Lamentablemente, el bajo grado de sensibilidad de los políticos y tomadores de decisiones en torno a los problemas centrales de la población es una limitación que incide en la calidad de sus planes, programas y proyectos de desarrollo local; así como en su seguimiento y control.

Los profesionales y técnicos formados por las universidades en las distintas disciplinas del conocimiento, tampoco cuentan con conocimientos sobre demografía y de sus potencialidades como disciplina y como medio que favorece el diálogo interdisciplinario con otras disciplinas.

En este contexto, la experiencia de la Universidad de Cuenca a través del PYDLOS, en el plano de la población y el desarrollo local adquiere sentido e importancia. Su práctica como actor social y académico del territorio le confiere legitimidad. El acompañamiento a los procesos y prácticas sociales ha permitido rescatar la importancia de la población como sujeto y objeto del desarrollo. Con la investigación y la capacitación de recursos humanos ha mejorado el conocimiento sociodemográfico y las posibilidades de levantar propuestas con enfoque de desarrollo local alternativo. Finalmente, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación se están transformando en instrumentos útiles para mejorar el uso, manejo y acceso a la información. Todos estos elementos han hecho posible el crecimiento y sostenibilidad del PYDLOS con una visión complementaria e integral, experiencia que ha sido posible gracias al apoyo y la asistencia técnica del UNFPA en varias fases de su desarrollo.

Bibliografía

- AME-UNFPA (1993), "Informe de evaluación de las necesidades de información sociodemográfica para la planificación y la gestión del desarrollo local". AME – UNFPA. Quito.
- Guillén García, Alejandro (1993), "Población y Desarrollo en la Región Centro Sur Andina del Ecuador en los retos del Austro". IDIS-ILDIS-CREA. Cuenca.
- _____ (2003), "Estado, Políticas Públicas y Población", Población y desarrollo: pasado y presente en el Ecuador. UNFPA. Quito.
- PYDLOS (1996), "Censo Familia, Mujer y Migración Internacional (8 tomos)", PYDLOS, Universidad de Cuenca–UNFPA. Cuenca.
- _____ (1999), "Informe Final Proyecto Población y Desarrollo Local Sustentable". PYDLOS- Universidad de Cuenca. Cuenca.
- _____ (2004), "Informe Final Proyecto Salud Sexual y Reproductiva de Adolescentes" Frontera Sur. UNFPA–Turner–PYDLOS - Universidad de Cuenca. Cuenca.
- _____ (2004) "Informe Final del Proyecto Sistema de Información ECUALOCAL". Ministerio de Bienestar Social – PYDLOS – Universidad de Cuenca. Cuenca.
- _____ (2005) "Informe Final del Proyecto Sistema de Información de la Provincia del Azuay". Gobierno Local del Azuay – PYDLOS – Universidad de Cuenca. Cuenca.

D. Población y desarrollo local en la República Bolivariana de Venezuela. Lo comunitario y lo institucional: dos respuestas convergentes¹

Luis Mauricio Phélan C.²

I. Contexto

En los últimos años en América Latina —y particularmente en la República Bolivariana de Venezuela— se vienen manifestando diversas expresiones de desarrollo a escala local y comunitaria y dos sectores movilizan sus acciones en el escenario local: por un lado, el sector público, a través de instituciones, ministerios, gobernaciones y alcaldías y, por otro, las organizaciones de base comunitaria que, con un fuerte sentido de ciudadanía, están en la búsqueda de respuestas y soluciones a sus problemas y necesidades. En el marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, el Estado se define como una nación participativa y protagónica. Este marco permite la creación de instancias y mecanismos cuya finalidad es abrir y ampliar la participación ciudadana en las funciones y políticas públicas.

¹ Esta ponencia recibió importantes contribuciones de Livia Gómez del Ministerio de Ciencia y Tecnología, José del Valle Rodríguez de la Fundación Escuela de Gerencia Social, y de Luis Gerónimo Reyes (UNFPA).

² Coordinador de la Estrategia de Población y Desarrollo (UNFPA).

La reciente aprobación de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Participativa (CLPP)³ es un apoyo a la perspectiva local: “Se crea el Consejo Local de Planificación Pública, presidido por el alcalde o alcaldesa e integrado por los concejales y concejales, los presidentes o presidentas de las juntas parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley” (*Artículo 182*). Este nuevo instrumento, enmarcado dentro de la Constitución, otorga a las comunidades derechos protagónicos y decisorios para la participación, recopilación y procesamiento de sus propuestas e impulsa y orienta —dentro del plan municipal de desarrollo—, las políticas de inversión del presupuesto municipal. Adicionalmente, desempeña funciones de vigilancia y control de los planes municipales, pues forma parte del sistema nacional de planificación. Los CLPP persiguen un modelo de planificación participativa desde abajo hacia arriba: desde la comunidad (Consejos Comunales de Planificación) al municipio (CLPP), a la entidad federal y al Poder Ejecutivo.⁴

Los CLPP buscan ser órganos de planificación de la alcaldía y, al mismo tiempo, de integración de la comunidad organizada (comités, asociaciones, grupos vecinales) a las funciones de planificación. En esta instancia las personas poseen un espacio para la discusión, elaboración, ejecución y supervisión del presupuesto municipal, de los planes de desarrollo de las comunidades y del municipio en su conjunto. Y lo mismo sucede con la elaboración, ejecución y control de las políticas de salud, educación y vivienda, entre otras. Dentro de los CLPP se contempla la creación de salas técnicas, que dependen de la alcaldía y tienen como funciones: “1) Proveer información integral automatizada con el propósito de asegurar la información sectorial codificada necesaria para la planificación, el control de gestión y la participación de la comunidad organizada. 2) Crear y poner en funcionamiento la Unidad de Planes y Proyectos, integrada por profesionales especializados en planificación. 3) Garantizar la información sobre el registro y control de las asociaciones de las comunidades organizadas participantes ante el Consejo Local de Planificación Pública” (*Artículo 19*). La sala técnica es el órgano que proporciona la información pertinente para elaborar los programas y proyectos municipales. Se establece, además, que todos los habitantes del municipio tienen derecho a acceder a la información que se maneja dentro de la mencionada sala, con base a lo establecido en el artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.⁵

Los CLPP y sus salas técnicas, además de propiciar la participación de las comunidades en el proceso de planificación local, refuerzan las instancias tradicionales, como las juntas parroquiales. Desde la aprobación de la ley de los CLPP, varias instituciones públicas y ministerios han elaborado mecanismos operativos y funcionales para su implantación. La ley ha precedido a la práctica y la viabilidad de estos órganos de planificación, por lo que desde el comienzo su implantación ha estado llena de cambios y ajustes. De manera paralela a los CLPP y a las salas técnicas, desde 2003 el gobierno nacional viene adelantando un conjunto de programas sociales, a escala local y vecinal, con la participación activa de las comunidades. Es el caso de las Mesas Técnicas de Agua, los Comités de Salud y los Comités de Tierras Urbanas. En cada una de estas iniciativas de participación social se establecen acciones en barriadas y en asentamientos pobres de las zonas rurales.

³ La Ley de los CLPP se aprueba y entra en vigencia el 16 de junio de 2002.

⁴ Los Consejos Comunales de Planificación incluyen otros comités comunitarios, como los de tierra, salud y agua.

⁵ *Artículo 51. Toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos, y a obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados conforme a la ley, pudiendo ser destituidos del cargo respectivo.*

Las organizaciones comunitarias

Las organizaciones comunitarias emergen como respuestas desde las bases a los tradicionales modelos centralistas, que con frecuencia aparecen insuficientes o incapaces de solucionar la exclusión y la desigualdad en la mayoría de los asentamientos o barriadas populares. Se forman principalmente entre los sectores sociales más pobres y vulnerables y alrededor de intereses y necesidades comunes. En la década de 1980 y buena parte de la de 1990, en la mayoría de los sectores pobres de Caracas se crearon agrupaciones para sobrellevar y resolver problemas a partir del saber popular y los conocimientos tradicionales. En la actualidad constituyen el punto de partida de formas de organización caracterizadas por privilegiar lo individual sobre lo colectivo y lo social sobre lo económico. Se ha establecido una relación dinámica y participativa con las instituciones públicas. En esta vinculación sobresalen fórmulas conjuntas —entre las instituciones y las comunidades— para superar problemas y necesidades.

En el seno de muchas comunidades y asentamientos populares urbanos se ha emprendido, con apoyo del Estado, la gestión colectiva de recursos (como el agua, la tenencia de la tierra) o de instrumentos legales (como la justicia o los derechos humanos). Surgen nuevos esquemas de socialización y del ejercicio de los derechos ciudadanos. La mayoría de las organizaciones comunitarias buscan respuestas a través de medios propios y creativos. En su mayoría están organizadas en redes de cobertura nacional dentro de espacios urbanos populares y vulnerables, de los barrios de la ciudad.

Durante décadas, el barrio⁶ —como construcción popular urbana y habitacional— crece y se esparce sin control alguno, sobre todo en los alrededores de las ciudades y muchas veces en terrenos inadecuados. El patrón de ocupación del espacio está signado por los vínculos familiares, de compadrazgo y de amistad y los límites territoriales son trazados por el imaginario colectivo, al que concurren las historias de las familias, los lazos de amistad y la consanguinidad. También se trata de demarcaciones por accidentes geográficos, como riachuelos, barrancos, callejones, muros, zanjas o las mismas vías de acceso al barrio, generalmente escaleras estrechas y empinadas.

En este contexto de barrio comienza la mayoría de los programas sociales que contribuyen con la inclusión mediante mecanismos participativos. La información sociodemográfica aparece en este esquema con un doble rol: Por una parte, como vehículo de expresión de la demanda, como la voz de las comunidades y, por otra, como un recurso que fortalece el diálogo, la negociación e incluso la vigilancia de las acciones emprendidas por el sector público.

En un reciente estudio sobre la aplicación de los programas sociales en los barrios populares, se destaca que las propias comunidades están levantando censos, en algunos casos con el apoyo de algún organismo estatal. Eventualmente, esos datos censales son usados para elaborar estadísticas con métodos y procesos inéditos y la información que se obtiene aborda temas centrales: vivienda, educación, empleo, salud, agua, transporte, derechos humanos, propiedad de la tierra. Estas estadísticas “populares” surgen como respuestas a la insuficiente capacidad institucional para atender la demanda de estadísticas oficiales desagregadas.

Desde otra perspectiva, el escaso desarrollo en investigación sobre temas de población y en formación de talentos y capacidades especializados en el área restringe la conformación de un cuerpo técnico que constituya una verdadera fuente de insumos disponibles para la toma de decisiones (CORDIPLAN, 1994). Mientras en los últimos 35 años en América Latina se han estructurado grupos e institutos dedicados de manera exclusiva a la investigación y a la formación en estudios de población y su vinculación con el desarrollo y en algunos casos con el desarrollo local, la República Bolivariana de Venezuela tiene apenas un par de institutos especializados en los

6 Los asentamientos urbanos pobres en América Latina toman diversos nombres: favelas en Brasil; poblaciones callampas en Chile; pueblos jóvenes en Perú; barrio de ranchos en Venezuela, villas miseria en Argentina.

temas demográficos. Esta situación, sumada a la ausencia de una política de investigación y docencia sobre estos temas, ha determinado que la información sociodemográfica —tanto la generada desde las instituciones oficiales como la que se produce en el seno de las propias comunidades— no sea aprovechada de manera adecuada. En la actualidad se dispone de datos en indicadores desagregados territorialmente que no son apropiados ni utilizados por los diferentes actores locales.

II. Proyectos, objetivos, contrapartes

La experiencia en el plano de la cooperación que aporta el UNFPA está enmarcada en la estrategia de población y desarrollo, en la que destaca, entre otros aspectos, la necesidad de fortalecer las capacidades de las instituciones públicas, las salas técnicas de los CLPP y las organizaciones comunitarias para el manejo de información sociodemográfica a escala nacional y local. La estrategia enfoca el apoyo de la cooperación sobre tres ejes: 1) hacia los productores de información (Instituto Nacional de Estadística, ministerios, instituciones y organismos públicos); 2) hacia la academia como productora de técnicas y conocimiento científico (universidades, fundaciones, centros de investigación) y, 3) hacia los usuarios en sus diversas expresiones (comunidades, organismos de planificación, instituciones locales). Sobre esta suerte de trípode se establece la estrategia de población y desarrollo local, con la que se intenta fortalecer las capacidades locales y comunitarias en la producción y en el manejo de la información sociodemográfica, bajo un convenio con el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) y con la Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS). Para apoyar la producción y la difusión de datos sociodemográficos se estableció un convenio con el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), que se inscribe en la estrategia nacional. Con el objeto de crear nuevos espacios de investigación y docencia, se exploran acuerdos y apoyos con universidades nacionales.

Cooperación con el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT)

En 2003 el MCT establece el primer convenio de cooperación con el UNFPA, enfocado principalmente en las áreas de capacitación y de sistematización de experiencias. La formación se centra en el desarrollo de capacidades para el manejo de la información sociodemográfica por los docentes a los funcionarios públicos miembros de los CLPP, los integrantes de las salas técnicas y las organizaciones populares de base o comunidades dirigidas al desarrollo de los programas y las políticas públicas a escala local. La sistematización se concentra en la reconstrucción de las experiencias de las comunidades, el ámbito académico y los entes públicos en la recolección y manejo de la información desagregada para espacios locales y comunitarios. Ambas áreas son complementarias, pues intercambian conocimientos y prácticas.

La cooperación se inicia con la sistematización de las experiencias con el objeto de conocer el “estado del arte”, es decir, lo que se viene haciendo en materia de producción y utilización de información sociodemográfica desagregada. Al mismo tiempo, se busca conocer las debilidades, fortalezas, requerimientos y prácticas, tanto de las comunidades como de las instituciones. La sistematización de las experiencias es el insumo que alimenta los contenidos de los futuros talleres.

Los encuentros

La sistematización se adelanta con los llamados “*Encuentros sobre Mediciones Locales y Comunitarias para la Microplanificación y el Diseño de las Políticas Públicas*”. El primer encuentro tuvo lugar en Caracas entre el 28 y el 30 de octubre de 2003 y se realizó bajo la coordinación del MCT y del UNFPA, con apoyo de la UNICEF, de la FEGS y del INE. La convocatoria se hizo a través de diferentes canales, desde las páginas web de las instituciones hasta los correos electrónicos y los contactos personales. En vista de la diversidad de las presentaciones,

se acordó que las ponencias fuesen agrupadas en grandes temas y distribuidas en dos días de trabajo. Las sesiones se dividieron en dos: la primera para la presentación de las experiencias y la segunda para la discusión, reflexión y sistematización. Las presentaciones debían tener una duración determinada.

1. Definición del área o territorio de estudio;
2. Instrumentos de recolección de datos utilizados;
3. Variables que se miden;
4. Métodos y técnicas para el almacenamiento y tratamiento de los datos;
5. Utilización de la información sociodemográfica en las tareas de microplanificación;
6. Limitaciones, fortalezas y recomendaciones.

Los objetivos del primer encuentro fueron:

- Conocer las experiencias nacionales en lo relativo a la recolección de datos sociodemográficos a escala local y comunitaria.
- Intercambiar métodos de recolección y tratamiento de datos sociodemográficos a escala local y comunitaria.
- Intercambiar métodos de microplanificación con el uso de información sociodemográfica de base comunitaria.
- Identificar la utilidad de los datos sociodemográficos para el diseño de las políticas públicas.

En el primer encuentro se contó con experiencias desarrolladas fundamentalmente por instituciones del Estado y por centros universitarios de investigación. Fue evidente la ausencia de las prácticas de los CLPP, pues recién en el año 2002 en los municipios comenzaron su implementación. Lo mismo ocurrió con las recién creadas “misiones” y programas sociales. Sólo se identificaron dos experiencias comunitarias, con tímidos resultados pero con una claridad meridiana de la importancia de la información para el desarrollo de las políticas y programas sociales. El principal énfasis de las ponencias presentadas estaba en la búsqueda de nuevas técnicas y métodos para responder a la pregunta que domina el ambiente de las políticas y planes: la necesidad de estadísticas e indicadores sociales desagregados y, en especial, sobre los espacios geográficos habitados por la población más vulnerable.

El segundo encuentro tuvo lugar los días 17 y 18 de de noviembre de 2004, fue coordinado por el MCT y el UNFPA y contó con apoyo del INE. A un año de la puesta en marcha de los CLPP y las “misiones”, se buscaba conocer los primeros resultados alcanzados por el nuevo enfoque público participativo, en especial, el de las salas técnicas de los CLPP. También se quería intercambiar y compartir los hallazgos nacionales con algunas experiencias latinoamericanas similares, especialmente con los temas de población a escala local. Los objetivos del segundo encuentro fueron:

1. Conocer las experiencias nacionales e internacionales en la recopilación de datos sociodemográficos a escala local.
2. Intercambiar métodos de recolección y tratamiento de datos sociodemográficos locales.
3. Intercambiar métodos de microplanificación con el uso de la información sociodemográficos de base comunitaria e institucional.
4. Identificar la utilidad de los datos sociodemográficos para el diseño de políticas públicas.
5. Fortalecer los avances de las salas técnicas de los Consejos Locales de Planificación Pública.
6. Sistematizar las experiencias locales en microplanificación.

En este encuentro hubo una nutrida participación de experiencias comunitarias y también se recibieron ponencias de Colombia y de Ecuador. La presencia institucional y académica fue menor en comparación con el evento anterior, pues sólo se presentó una experiencia universitaria y cinco de instituciones del sector público (metodología de las microáreas municipales, observatorios sociales locales, entre otros). La mayoría de las ponencias fueron de las salas técnicas de los CLPP, una correspondió a los Comités de Tierras Urbanas (CTU), otra a las Mesas Técnicas de Agua (MTA) y otra a los Comités de Salud. En las presentaciones se dieron a conocer hallazgos interesantes acerca del manejo y la aplicación de los indicadores sociales como insumo para el empoderamiento de las comunidades y para reforzar la participación en el diseño de las políticas públicas. El conocimiento sobre el avance de las salas técnicas como encargadas de la recopilación y procesamiento de la información para la elaboración del plan municipal y el control de la gestión, da luces sobre la utilización de la información sociodemográfica por parte de los actores e instituciones involucrados dentro del proceso de microplanificación. Las experiencias de los Comités de Tierra Urbana (CTU), las Mesas Técnicas de Agua y los Comités de Salud de la Misión Barrio Adentro aportan hallazgos sobre la movilización y la organización de las comunidades para el ejercicio del derecho a la participación.

Resultados y retos

A los dos encuentros aportáronse 31 experiencias y asistieron 255 participantes de todo el país. Las ponencias presentadas y sus comentarios fueron grabados y transcritos para su posterior publicación. El perfil de los participantes es heterogéneo y va desde dirigentes vecinales hasta investigadores universitarios, lo que abona un espacio de intercambio multinivel y plural. En este intercambio se propone y cotejan métodos y técnicas clásicas con respuestas populares, inscritas en lo etnometodológico. En la actualidad se prepara el tercer encuentro⁷, en el que se pondrá el énfasis en prácticas donde se resalte la utilidad de los temas de población para la planificación y la gestión pública local.

Los resultados cualitativos muestran que en la mayoría de las experiencias —si bien los actores locales (comunidades, instituciones y autoridades) reconocen el valor de la información sociodemográfica para su participación en el diseño de las políticas públicas— la obtención de los datos y de la información desagregada no se logra a través de los canales tradicionales de producción y de difusión⁸. La movilización de las comunidades pone de manifiesto la poca correspondencia que existe entre la demanda y la oferta de información estadística, ya sea porque las instituciones productoras de información no encuentran mecanismos apropiados y eficaces de dar respuesta y la demanda los sobrepasa o porque aún persisten visiones centralistas acerca de la forma de generar los datos y la información útil a estos fines. En consecuencia, los actores sociales pertenecientes a los CLPP y a las organizaciones comunitarias han asumido que deben satisfacer sus demandas de información por sus propios medios, en general, a través de censos o empadronamientos comunitarios.

En los casos en que las personas toman a su cargo las tareas de captura, procesamiento y, sobre todo, de interpretación de los datos comunitarios, la información refuerza el empoderamiento y la participación. Las personas comienzan a valorar la información sociodemográfica y a comprender mejor la situación de sus propias comunidades y la relación que pueden establecer con las organizaciones, instituciones y agencias responsables de los servicios y programas que les afectan. Se reconoce la importancia de la supervisión de los procesos, contratos y proyectos y surge un sentido de pertinencia en las inversiones de infraestructura. La información sociodemográfica,

⁷ Se prevé que será el 22 de noviembre del 2006.

⁸ Es, por ejemplo, el caso de las barriadas populares, que conforman cerca del 40% de la población del país, de las cuales no se tienen datos desagregados. La estadística oficial proporciona cifras hasta los segmentos censales.

dentro de un contexto social de producción comunitaria, adquiere el atributo de reforzar ciudadanía y contribuye a hacer visible lo que no se percibe a simple vista.

Otro resultado de ambos encuentros —pero particularmente de las experiencias provenientes de las salas técnicas y de los programas de base comunitaria— es la constatación de la escasa relación a escala local y comunitaria entre la información sociodemográfica, la toma de decisiones y la participación. Si bien se reconoce la importancia de la información, no se manejan elementos para su utilización en las actividades de microplanificación.

Los hallazgos en las experiencias expuestas aportan elementos claves, que se configuran como líneas de acción o retos para la cooperación técnica del UNFPA.

Primer reto: Ajustar la producción de información del INE y de otras instituciones a la realidad social de la desigualdad. Esto supone la creación de nuevas formas de medir la realidad nacional, donde se fortalezca la integración de la perspectiva comunitaria y local con la nacional. En este orden, un elemento que debe trabajarse consiste en definir nuevos espacios geográficos o territorios sociales que contribuyan de manera más precisa al análisis de la realidad social. Esta definición debe abordarse desde perspectivas estadísticas y demográficas pero respetando elementos socioantropológicos, como el sentido de pertenencia de los espacios construidos y el imaginario colectivo en la delimitación de los territorios, entre otros aspectos⁹.

Segundo reto: En correspondencia con el reto anterior, las técnicas y métodos desarrollados por las salas técnicas y por las comunidades son respuestas innovadoras que merecen ser consideradas y sistematizadas. Las comunidades han encontrado mecanismos de medición apropiados a su propia realidad, como en la segmentación del barrio —“manzaneo”— que resulta a la vez ingenioso y viable para su replicación.

Tercer reto: la recolección de datos realizados mediante censos comunitarios es una expresión informal que debe ser reflexionada y sistematizada para garantizar su comparabilidad. Es necesario analizar la posibilidad de su inclusión dentro del Sistema Estadístico Nacional (SEN), lo que implica la búsqueda de mecanismos funcionales que logren la articulación entre las comunidades con los organismos productores de información.

Cuarto reto: En muchos de los censos comunitarios revisados las variables de población —estructura, tamaño, etc.— están ausentes, y ello resalta la necesidad de su incorporación.

Quinto reto: En la mayoría de las experiencias, tanto de las salas técnicas de los CLPP como de las comunidades, el esfuerzo mayor está en la recolección de datos, y se debilita en el procesamiento y, más aún, en el uso de la información. Resulta, por lo tanto, importante reforzar las capacidades y destrezas para el análisis demográfico asociado a la toma de decisiones, participación y funciones de contraloría.

Sexto reto: Desde la promulgación de la ley que las creó, las salas técnicas de los CLPP no han alcanzado ni las metas ni los resultados esperados. Su implementación ha tenido dificultades tanto en la dotación tecnológica —los gobiernos locales no cuentan con recursos— como en la incorporación de personal especializado en el manejo de información.

Todos estos retos conforman líneas de acción para establecer las bases de una estrategia a mediano plazo enfocada a formar capacidades nacionales en el manejo de la información sociodemográfica a escala local y comunitaria y en el marco de la nueva institucionalidad pública que se plantea en el país. A partir de los resultados de los dos encuentros se perfilan dos líneas de acción: **la capacitación** de las personas para el manejo de la información y el uso de la información sociodemográfica para las políticas y programas sociales. Además, se desprende una segunda línea,

⁹ Un esfuerzo serio es un proyecto del PNUD con el INE para la delimitación de microterritorios o microáreas municipales (MEM).

más reciente: **la homogenización** de los procesos de recolección y tratamiento de datos comunitarios.

La formación

La segunda área de cooperación con el Ministerio de Ciencia y Tecnología, se nutre de los dos encuentros sobre mediciones locales y comunitarias para la microplanificación y el diseño de las políticas públicas y se fortalece particularmente con el segundo encuentro. Las actividades se enfocan al diseño de una estrategia de formación que se inicia con un curso teórico-práctico denominado “*Taller Manejo y Aplicación de La Información Sociodemográfica para el Desarrollo Local*”, cuyo propósito fundamental consiste en sensibilizar a los diferentes actores —funcionarios, académicos, miembros de las organizaciones populares y dirigentes vecinales, relacionados con los procesos de desarrollo local— sobre la importancia de incluir las variables de población en el análisis. Este propósito se alcanza a través de discusiones sobre algunos aspectos teóricos básicos, como población, desarrollo local, planificación estratégica, sistema estadístico nacional e indicadores nacionales y locales. En términos prácticos, el taller se configura como un espacio de encuentro entre representantes de las instituciones públicas, responsables de los programas sociales, investigadores y representantes de las comunidades y su propósito es intercambiar saberes y prácticas.

El taller tiene como objetivo principal contribuir al desarrollo local mediante la capacitación de líderes en la valoración, comprensión y utilización de la información sociodemográfica para elevar la calidad de vida de la comunidad dentro de una visión sistémica. Como objetivos específicos se plantean los siguientes:

1. Comprender la relación existente entre la información sociodemográfica y la calidad de vida de la población.
2. Entender la información sociodemográfica como una representación cualitativa y cuantitativa de lo real y sus limitaciones.
3. Analizar el rol de la información y de la información sociodemográfica en el proceso de planificación local del desarrollo.
4. Entender la información como una necesidad y un derecho de una comunidad consciente y organizada para la planificación estratégica local.
5. Conocer las fuentes principales de producción de información sociodemográfica y sus procesos en la República Bolivariana de Venezuela.
6. Generar un análisis crítico de la información sociodemográfica disponible a nivel local y proponer alternativas para generar otros tipos de información.
7. Dialogar e intercambiar los saberes académicos y populares acerca de la información sociodemográfica local.

El taller está asentado sobre tres pilares conceptuales: la información sociodemográfica, el desarrollo local y la planificación local del desarrollo, que se articulan para contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, dentro de una integración de elementos políticos, económicos, sociales y culturales que predeterminan esta relación (enfoque sistémico).

La metodología del taller consiste en el desarrollo de tres componentes: el teórico, el metodológico y el práctico. En la primera parte se exponen los contenidos fundamentales relativos a aspectos básicos sobre las metas del Milenio, temas de población, calidad de vida y desarrollo local. En el plano metodológico, se abordan los conceptos de información y de información sociodemográfica, y el componente práctico, se aboca a la lectura e interpretación de los indicadores nacionales, locales y comunitarios. Las prácticas se orientan al desarrollo de ejercicios y al intercambio de experiencias locales, que sirven como modelo.

Los talleres están dirigidos fundamentalmente al personal de los gobiernos regionales y locales, representantes de instituciones públicas, alcaldías, miembros de los CLPP, integrantes y potenciales integrantes de las salas técnicas, grupos comunitarios y comités de base. Los talleres se realizan por lo general con el apoyo de instituciones regionales adscritas al Ministerio de Ciencia y Tecnología, como la FUNDACITES (Fundación para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología); también se ha contado con las Oficinas estatales del Instituto Nacional de Estadística y con la participación de universidades regionales, gobernaciones y alcaldías. En general, el material de apoyo que se proporciona es insuficiente, ya que la producción nacional de textos y manuales sobre estos temas es inexistente. Se suele entregar publicaciones con indicadores sociodemográficos locales, metas del milenio, pirámides por municipio y los contenidos del taller.

Resultados y retos

Desde el inicio del proyecto, el MCT ha coordinado seis talleres en los que se capacitó a 354 personas. El primer taller se dictó en el Estado Zulia, el siguiente en Caracas¹⁰, fundamentalmente para personas del Distrito Metropolitano. Los restantes talleres se impartieron en los Estados Sucre, Mérida, Miranda y Vargas. Dos de los Estados funcionaron como nodos, pues atendieron a Estados y municipios vecinos. El Estado de Mérida concentra a los estudiantes de los Estados vecinos que conforman la región andina y Sucre hace lo mismo con los Estados vecinos que conforma la región oriental.

En términos cuantitativos, los participantes se distribuyen:

<i>Taller dictado en</i>	<i>Personas capacitadas</i>
Distrito Metropolitano	51
Zulia	73
Sucre	49
Miranda	91
Mérida	50
Vargas	40
Total	354

Los talleres se caracterizan por la heterogeneidad de los participantes, que surge de diferencias en sus disciplinas, el nivel de formación, los roles y las instituciones que representan. La diversidad y la pluralidad conducen a dinámicas de integración y sinergia que complementan las visiones y posiciones, por ejemplo, entre los académicos con las comunidades o con los funcionarios públicos. El principal resultado cualitativo de los talleres es el intercambio de saberes y los contactos que se desprenden del encuentro, que pueden potenciar la conformación de redes de aliados locales en información sociodemográfica. La vivencia de las comunidades resulta reveladora para las oficinas estatales del INE desde dos perspectivas: primero, por la claridad de las personas para comprender el valor de la información y, en segundo lugar, por las propuestas creativas para llenar el vacío de estadísticas comunitarias. En general, los aportes de los miembros de las comunidades resultan valiosos y enriquecedores.

Un segundo resultado beneficioso para los actores locales, está en el rescate del valor que tiene la información sociodemográfica, ya sea proveniente de las instituciones oficiales o del seno de las comunidades. En este sentido, se da un proceso de descubrimiento en el que se logra una vinculación entre lo cotidiano y la información.

¹⁰ Caracas (Distrito Metropolitano) está constituida por cinco municipios, uno en el Distrito Capital (Libertador) y cuatro en el Estado Miranda (Baruta, Chacao, El Hatillo y Sucre).

El análisis de los cinco talleres genera algunos retos:

1. Desarrollar y fortalecer capacidades locales en personas seleccionadas por sus habilidades y destrezas para el tratamiento y análisis de datos sociodemográficos mediante la utilización de programas de computación. Estos “técnicos populares”, son los llamados a conformar los equipos de las salas técnicas de los CLPP.
2. Fortalecer la utilización de la información sociodemográfica para apoyar la participación de las personas.
3. Incrementar la vinculación de las variables de población en el diagnóstico comunitario como base de referencia para la participación en el diseño de los planes municipales, los programas sociales y las actividades desarrolladas por las mismas comunidades.
4. Los próximos talleres deben tener como punto de partida, las experiencias generadas por las instituciones y las comunidades en la producción de información sociodemográfica pertinente a las distintas realidades.

Cooperación con la Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS)

En 2005 se estableció un convenio de cooperación entre el UNFPA y la FEGS en dos áreas concretas de acción: la homogenización de los procesos de captura de datos mediante los censos comunitarios y la conformación de un centro de documentación especializado en el tema de población y desarrollo con énfasis en el desarrollo local. Ambas áreas se abordan de manera paralela y complementaria. En el momento actual, las actividades de las dos áreas están en las fases preliminares, pero su importancia en la gestión local se hace patente en los logros recientes.

Sistema de procesamiento y análisis de información comunitaria

En las barriadas pobres de las ciudades —y con la finalidad de responder a los requerimientos de información desagregada— se desarrollan mecanismos propios de captura y tratamiento de datos, que dada la multiplicidad y variedad de técnicas y procesos, no alcanzan comparabilidad con otras comunidades y con áreas mayores (como la parroquia y el municipio). Esos datos carecen de elementos básicos para la toma de decisiones. Ante tal diversidad de instrumentos y duplicidad de recursos, se procede a desarrollar una boleta censal común que sea útil para las misiones de educación, vivienda y tierras urbanas en los barrios y comunidades que la requieran. La boleta única tendrá un manual de usuarios y una aplicación (software libre) para la captura y el procesamiento estadístico de datos.

Con este componente se persigue que los dirigentes comunitarios, las comunidades y organizaciones de base adquieran una capacidad ampliada para construir, analizar y utilizar información sociodemográfica en la planificación, la vigilancia de las políticas públicas destinadas al desarrollo local, contando con información sociodemográfica con perspectiva de género de sus comunidades y barrios, con lo que contarán con métodos y técnicas para el levantamiento, procesamiento e interpretación de esa información desde sus propias comunidades.

En primer lugar se revisan los objetivos y los cuestionarios de las misiones educativas (Robinson, Rivas), del programa para la gestión comunitaria del agua (Mesas Técnicas de Agua), y diversos cuestionarios utilizados por los comités de tierras (Comités de Tierra) y de salud (Misión Barrio Adentro). De esta exhaustiva revisión se identifican los aspectos comunes y los específicos y se comparan con la nomenclatura censal del INE y se diseña una boleta con cuatro módulos: personas, hogar, vivienda y comunidad para luego identificar y estudiar un *software* libre para

diseñar las pantallas de captura y el tratamiento estadístico de los datos. Estas actividades están en fase de prueba y validación.

Centro de documentación de población y desarrollo local

En la República Bolivariana de Venezuela, la investigación y la formación en temas de población son escasas, particularmente en lo que se refiere al desarrollo y su relación con la gestión local. Una de las líneas estratégicas del UNFPA está en reforzar los centros de investigación y de docencia existentes y en incorporar los temas de población en los currículos de las carreras universitarias, pues se observa con preocupación que en las mayorías de las carreras sociales las materias y las cátedras de demografía han sido paulatinamente eliminadas. Por otra parte, en los cursos sobre gestión local —sean estos de postgrado o para funcionarios— las variables de población están ausentes. En un esfuerzo por cambiar esta situación se trabaja con la FECS, como organismo abocado a la formación e investigación en gerencia social, para incluir las variables de población en sus cursos y talleres. El punto de partida para este proceso es la creación, dentro del Centro de Información y Documentación de la Escuela de Gerencia Social (CIDECS), del área de población, con especial énfasis en lo local. Pero la escasa literatura venezolana sobre el particular hace que la estrategia de Población y Desarrollo (PyD) apele al apoyo de las oficinas regionales del UNFPA para adquirir por su intermedio textos, revistas y otros documentos.

Con el centro local de documentación especializado en PyD se persiguen los siguientes objetivos:

- Alimentar y ampliar la colección documental bibliográfica del CIDECS en el área de población y desarrollo local con temas como demografía, salud sexual y reproductiva, género, capital social, metodologías de medición local, pobreza, cooperativismo, entre otros.
- Incorporar a la colección del CIDECS documentos clásicos fundamentales y bibliografía actualizada, mediante la adquisición de libros y productos de multimedia, suscripción a publicaciones periódicas y captación de documentación disponible en Internet o gestionable por correo electrónico.
- Privilegiar el uso de información en formato digital, que facilite el acceso y la atención a usuarios a distancia, mediante el aprovechamiento de canales electrónicos de información.
- Potenciar los servicios y productos de información del CIDECS orientados hacia la conformación y funcionamiento como biblioteca virtual en el área de gerencia social y de población y desarrollo local.

III. Problemas y obstáculos

Los obstáculos y problemas encontrados desde el comienzo hasta el presente para desarrollar la estrategia de PyD son pocos y superables. En primer lugar, durante los dos años iniciales del programa (2002 y 2003) debe señalarse la situación política y social del país, con conflictos que dificultan el desarrollo normal de las actividades y el logro de los objetivos. La situación actual del país parece más favorable para alcanzar las metas trazadas en los proyectos. Las contrapartes comienzan a asumir con mayor compromiso y con mayores aportes en recursos los objetivos del proyecto.

Por otro lado, las contrapartes exigen una mayor articulación del proyecto PyD con políticas, programas y lineamientos —CLPP, “municipio innovador”, “misiones”—, lo que presenta una extraordinaria oportunidad para incorporar las variables de población en la agenda local. Sin embargo ello no siempre resulta fácil por los cambios que se generan en su implementación. Es el caso de las salas técnicas que por diversos factores no han logrado concretarse como órganos técnicos de consulta para los planes locales.

Otro aspecto que limita el avance del proyecto es la rotación de ministros y directores. Los cambios de autoridades vienen acompañados de nuevos enfoques y prioridades, que generalmente se traducen en la revisión y eventual reformulación de los objetivos del proyecto. En cada cambio debe recomenzarse con reuniones y conversaciones de sensibilización y de información sobre el alcance del proyecto y sobre la importancia de los temas de población en la planificación local. Esta situación se presenta no sólo en el caso de las contrapartes, sino también, con los ministerios asociados y sus direcciones, toda vez que pertenecen a un sistema de gobierno y forman parte del gabinete social. Un problema que surge de la coyuntura actual es el solapamiento de funciones y atribuciones que opera entre ministerios e instituciones en un contexto de cambio institucional y de emergencia de la nueva institucionalidad. La estrategia de PyD no escapa a esta situación.

Lo novedoso de la temática de población para algunos organismos del Estado, no ha permitido su posicionamiento institucional como área del conocimiento y ello significa poca orientación y direccionalidad hacia el proyecto y escasa articulación con otros proyectos internos. Por otro lado, los constantes cambios en las políticas públicas del gobierno generan redefiniciones permanentes que inciden en la ejecución del convenio. Ahora bien, siendo cierto que en el corto tiempo de las estrategias de población y desarrollo se han enfrentado obstáculos, también es cierto que se han alcanzado avances significativos y con resultados inéditos en el país.

Una limitación estructural importante para el desarrollo del proyecto es la carencia de personal nacional capacitado en los temas de población, lo que incide en la ejecución de actividades y en el desarrollo de productos que respondan a los objetivos. En muchos casos, los consultores deben invertir tiempo en capacitarse para dar las respuestas que las contrapartes esperan. Se reconoce “el escaso desarrollo alcanzado en el país en relación con la investigación de los temas de población y a la formación de recursos humanos especializados en el área, son aspectos que restringen la conformación de un cuerpo técnico que constituya una verdadera fuente de insumos disponibles para la toma de decisiones” (CORDIPLAN,1994). Esta situación, sumada a la ausencia de una política de investigación y docencia sobre estos temas, ha determinado que las estadísticas de población que se producen en el país, en general no hayan sido aprovechadas exhaustivamente para estos fines y, en tal sentido, no se evidencien las ventajas y restricciones que ofrecen las distintas fuentes de datos para los diferentes objetivos de análisis.

IV. Lecciones aprendidas

A pesar del poco tiempo de funcionamiento de la estrategia de PyD y de los proyectos desarrollados, las lecciones aprendidas son muchas. En primer término, la perspectiva local permite visualizar lo que permanece oculto o invisible detrás de las mediciones gruesas, por ejemplo, la desigualdad y la vulnerabilidad, fenómenos que durante décadas sobreviven bajo la sombra de los promedios. Pero al mismo tiempo que las distancias y diferencias se evidencian con mayor intensidad, las acciones desde lo local parecen ser las más adecuadas. Lo local también ofrece potencialidades y posibilidades para el diseño y seguimiento de las políticas sociales y también facilita la preparación de profesionales y usuarios calificados en los temas de población y desarrollo. La estrategia de PyD del UNFPA encuentra en la reflexión y acción local un buen espacio de interlocución con las contrapartes nacionales y como ejemplo cabe citar los resultados alcanzados con el MCT y más recientemente con la FECS.

Actualmente, la Constitución, leyes y programas sociales del país ofrecen una extraordinaria plataforma y oportunidad para incorporar en la agenda pública los temas de población. Por ejemplo, con la reciente *Ley de los Consejos Locales de Planificación Participativa* (CLPP) y las salas técnicas, la información estadística a escala local y comunitaria de carácter sociodemográfico es un insumo invaluable para las tareas y actividades de la planificación participativa. Pero, al mismo tiempo, la disponibilidad de información sociodemográfica accesible y confiable a escala local ha sido —y de alguna forma lo sigue siendo— una aspiración de muchos actores e instituciones que laboran en el ámbito municipal, parroquial y comunitario. Ambos aspectos —la oportunidad de la ley y la necesidad de información—, son vectores sobre los cuales el UNFPA, en su calidad de agencia de cooperación puede incidir ampliamente.

Los encuentros de *Mediciones Locales y Comunitarias para la Microplanificación y el Diseño de las Políticas Públicas* representan un buen esfuerzo para construir un espacio de conocimiento y reflexión acerca de las prácticas en el plano de las metodologías y técnicas para el estudio de las realidades locales. Con ello se persigue develar necesidades, respuestas y hallazgos de diferentes y diversos actores e instituciones para que contribuyan a la conformación de un *corpus* de conocimiento y de prácticas sobre los temas de población y de información sociodemográfica. Las herramientas metodológicas se generan como respuestas prácticas de las comunidades, como soluciones frente a las necesidades insatisfechas.

Los proyectos a escala local y comunitaria precisan del esfuerzo colectivo de las contrapartes nacionales, comunidades, universidades y agencias de cooperación internacional. Los mejores resultados se consiguen cuando se alcanza la integración y complementación entre organismos e instituciones. En los seis talleres dictados quedó en evidencia que las comunidades precisan de información y que ésta es valorada como un insumo para la planificación. Las prácticas desarrolladas en los talleres demuestran que las personas tienen disposición para manejar sus propios datos e interpretar la información que estos generen.

V. Reflexión final

Los talleres entregan una primera reflexión: no basta con disponer de datos y de información estadística y es necesario trascender un poco para generar capacidades nacionales y locales en el análisis y en la interpretación. La información por sí sola no es suficiente ni es un fin en sí misma; es un insumo incompleto que precisa de analistas y de usuarios capacitados; en última instancia, ellos le otorgarán sentido y vida. Sin una utilización adecuada de la información se corre el riesgo de andar por un camino de buenas intenciones plagado de equívocos y de escollos que harían, sino imposible, muy costoso el logro de los objetivos de desarrollo trazados. La apropiación de la información sociodemográfica por parte de las instituciones locales y de las comunidades les brinda

la posibilidad de adentrarse, en primer término, en una perspectiva diferente de su propia realidad y ella los empodera, pues son a la vez objeto y sujeto de su propia transformación. Cuando el ejercicio de los censos comunitarios alcanza resultados totales, vale decir, desde el diseño de la boleta o planilla hasta el tratamiento y la interpretación de la información, las personas involucradas se realizan como ciudadanos activos. La información producida por su creatividad y esfuerzo se presenta como un insumo para la participación y el empoderamiento. Sin embargo, son pocas las experiencias que logran resultados completos. La gran mayoría se queda en las labores de captura. Para la cooperación técnica y para el UNFPA, la coyuntura actual del país en esta materia es una ventana de oportunidades de apoyo en una acción conjunta de aprendizaje y de intercambio de técnicas y procesos para la incorporación de las variables de población dentro de la planificación participativa. Significa ser, además, una agencia que logre la articulación entre las respuestas populares, las decisiones institucionales y el conocimiento aportado por las universidades nacionales.

Bibliografía

- CORDIPLAN (1994), Venezuela: “Informe Nacional sobre Población y Desarrollo 1994”. Conferencia sobre Población y Desarrollo, Edita OCEI, Caracas.
- Di Brienza, Maria et al. (2003), “¿El Censo 2001 revela avances en la calidad de la información?” *Temas de Coyuntura* 47, UCAB, Caracas, junio.
- FECS (2004), “Proyecto de apoyo a la información social comunitaria con énfasis en población y desarrollo local”, mimeo, Caracas.
- INE (2002), “Ley de la Función Pública de Estadística”, Caracas.
- Machin, Haydee (2003), “Consejos Locales de Planificación Pública”. *Cuaderno Popular de Formación*, número 3, mimeo, Caracas.
- MCT (2002), “Modelo del Proyecto de Conformación de las Salas Técnicas de los Consejos Locales de Planificación Pública”, mimeo, Caracas.
- MCT (2003 - 2004), “Lineamientos del Proyecto Población y Desarrollo”, mimeo, Caracas.
- MCT (2003), “Relatoría del I Encuentro de experiencias en mediciones locales y comunitarias para la microplanificación y el diseño de las políticas públicas”, mimeo, Caracas.
- UNFPA (2002), “Esquema del programa para Venezuela”, Junta Ejecutiva del Programa del UNFPA, DP/fpa/cpo/VEN/1.
- Yáñez, Patricia y Brenda Yépez (2005), “Taller Básico. Manejo y Aplicación de la Información Sociodemográfica para el Desarrollo Local”, mimeo, Caracas.

E. Los observatorios sociales locales en la República Bolivariana de Venezuela. Tres intentos y ninguna vencida

***Luis Mauricio Phélan C.¹
y Luis Gerónimo Reyes²***

1. Contexto

En la República Bolivariana de Venezuela se traza actualmente un nuevo esquema de planificación estructurado en cuatro niveles: 1) El nacional con todas las instituciones y ministerios que operan desde el nivel central; 2) El estatal, que reposa en las gobernaciones y demás organismos adscritos al poder regional; 3) El nivel municipal, cuya mejor expresión está en las alcaldías y en los recientemente creados Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) y su órgano técnico las salas técnicas y, 4) en el nivel comunitario, los Consejos Comunales de Planificación, en los que comunidades y barriadas congregan a los distintos comités existentes.

¹ Coordinador de la Estrategia de Población y Desarrollo del UNFPA.

² Consultor de la Estrategia de Población y Desarrollo del UNFPA (Programa País 2003/2007).

Desde el año 2003 se realizan diferentes acciones para afrontar las necesidades más apremiantes de los sectores sociales más pobres y vulnerables, como los programas sociales participativos denominados “misiones”, que buscan dar soluciones de emergencia y de manera inclusiva a los sectores más desfavorecidos. Misiones de salud (Barrio Adentro); de educación (misiones Robinson, Ribas y Sucre), de vivienda y tierras (misión Hábitat). Todas bajo el alero de organizaciones de larga data, como los Comité de Tierra Urbana, los Comité de Salud y las Mesas Técnicas de Agua.

Uno de los primeros insumos necesarios para cumplir los objetivos de las misiones es tener información cuantitativa sobre el tamaño y las características de las personas y comunidades beneficiarias, es decir, para cuántos, para quiénes y para cuáles se van a destinar los recursos. La tarea de recabar información sociodemográfica es encomendada a las propias comunidades, dado que en muchos casos los Censos de Población y Vivienda o los Registros Administrativos no dan respuesta a esta necesidad y, por el contrario, a veces desconocen la existencia de algunas barriadas urbanas pobres, porque la nomenclatura censal sólo reconoce la información clasificada a partir de las divisiones formales en manzanas, sectores y segmentos. En la mayoría de los casos, la configuración de los barrios (asentamientos pobres), no coincide con esa clasificación y las propias comunidades deben recolectar sus propios datos mediante técnicas y métodos diversos y, en muchos casos, inéditos. De esta manera, las organizaciones de base para la conformación de los Comité de Tierra Urbana, los Comité de Salud y las Mesas Técnicas de Agua llevan a cabo censos comunitarios de hogares para fines administrativos, como la asignación de recursos desde los organismos públicos.

Se parte de varias situaciones:

1. La información sociodemográfica generada por el INE y otras instituciones del SEN no responde a los requerimientos de información de la mayoría de los barrios populares del país.
2. Los programas sociales o misiones precisan información sociodemográfica que sea producida por las propias comunidades, con o sin apoyo institucional.
3. En muchos barrios, como una actividad de los programas sociales, se levantan censos comunitarios que en la mayoría de los casos no llegan a ser procesados estadísticamente para ser utilizados en la planificación.
4. En algunas oportunidades, y en la misma comunidad, se aplica más de un censo.
5. Es frecuente que se recaben datos que no son pertinentes a los programas o misiones.

En términos generales, se aprecia una profusión de censos de base comunitaria, con duplicidad de esfuerzos, de recursos y con subutilización de la información levantada.

2. Objetivos

En 2002, con apoyo de la UNICEF, el UNFPA, la Escuela de Sociología de la Universidad Central de Venezuela (UCV) y teniendo como contraparte al Instituto Nacional de Estadística (INE), se propone el Proyecto Observatorios Sociales Locales. Esta propuesta de un modelo de observatorio social a escala local surge como respuesta a la necesidad de organizar, difundir, analizar y utilizar de manera adecuada los datos de los censos de Población y Vivienda, registros administrativos, estadísticas vitales y más recientemente, la información de los censos comunitarios levantados en el marco de los programas sociales o misiones.

El proyecto se propone como objetivo general, dotar a tres municipios (Acevedo, Brión y Pedro Gual) del Estado Miranda de un observatorio social con carácter experimental a escala local, que contribuya con la utilización adecuada de las estadísticas e indicadores sociales locales existentes y disponibles por parte de los diferentes actores para el diseño, seguimiento y evaluación

de las políticas destinadas al desarrollo y bienestar de la población. Como objetivos específicos se propone:

1. Establecer estrategias, metodologías y técnicas de análisis y aplicación de las estadísticas locales generadas por las direcciones estatales del INE, en políticas que beneficien a los grupos de población más vulnerables.
2. Elaborar un modelo participativo de análisis e interpretación de las estadísticas e indicadores sociodemográficos locales.
3. La sistematización y difusión de los procesos, resultados, diagnósticos y recomendaciones surgidas de los análisis participativos.
4. Definir mecanismos de control y seguimiento de las políticas a partir de las estadísticas e indicadores sociodemográficos locales disponibles.
5. Impulsar la producción de nuevos indicadores sociodemográficos locales, en especial sobre infancia, juventud y mujer.
6. Impulsar la utilización de estadísticas e indicadores sociales locales por la mayor cantidad posible de usuarios.
7. Impulsar la creación de nuevos observatorios sociales locales agrupados en Red.
8. El intercambio de experiencias e innovaciones con otros observatorios similares en el mundo, y en especial con América Latina.
9. Buscar mecanismos de vinculación con centros de investigación y universidades nacionales.
10. Sistematización de los hallazgos, limitaciones e innovaciones del Observatorio Local experimental.

La coordinación técnica del Proyecto está a cargo del UNFPA en conjunto con el INE, que aporta recursos en especies, espacio, transporte y personal.

La idea de los observatorios locales está inspirada en las experiencias de la Red de Observatorios Locales de la Diputación de Barcelona, España³.

3. Desarrollo del proyecto

Observatorios del Estado Miranda (Acevedo, Brión y Pedro Gual)

El Estado Miranda se selecciona, en primera instancia, por dos razones: primero, por sus condiciones sociales, demográficas y económicas, ya que ha ocupado el segundo lugar nacional en el Índice de Desarrollo Humano y presenta valores bajos en pobreza. Sin embargo, es un Estado profundamente desigual, pues contiene dos situaciones sociales, una con valores similares a los países de la OCDE y otra con valores parecidos a los de las naciones más pobres. Por ejemplo, con base al IDH municipal, la brecha entre el municipio con índices más altos (Chacao 0.8707) y el más bajo (Pedro Gual 0.5206) da una idea de esas disparidades. Una situación similar se observa con los indicadores de pobreza. En términos demográficos, las estructuras de población refuerzan esa dualidad, como se puede apreciar en el gráfico 1 y el cuadro 1.

³ Para mayor información sobre esta red de observatorios se puede consultar www.diba.es.

Cuadro 1
REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. INDICADORES DE CONDICIONES DE VIDA ESTADO MIRANDA. Censo 2001

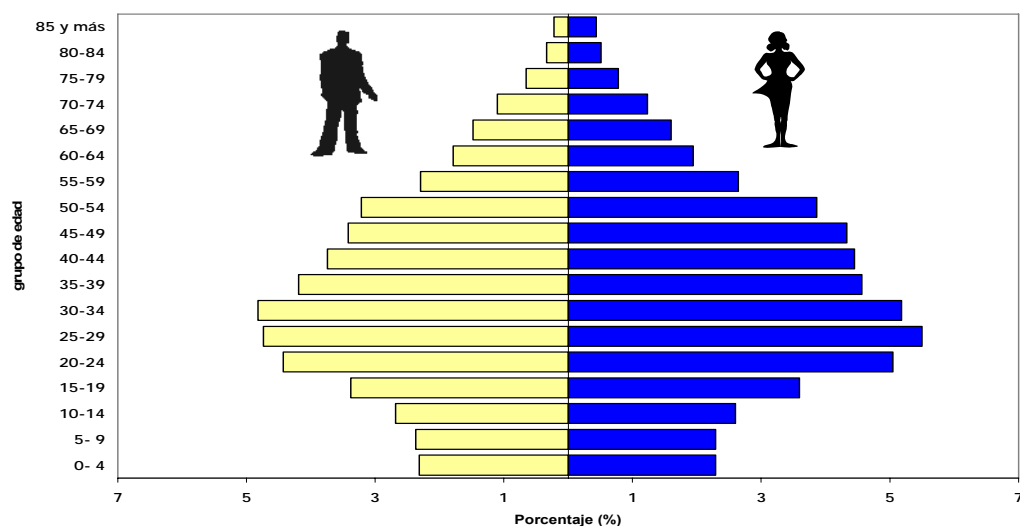
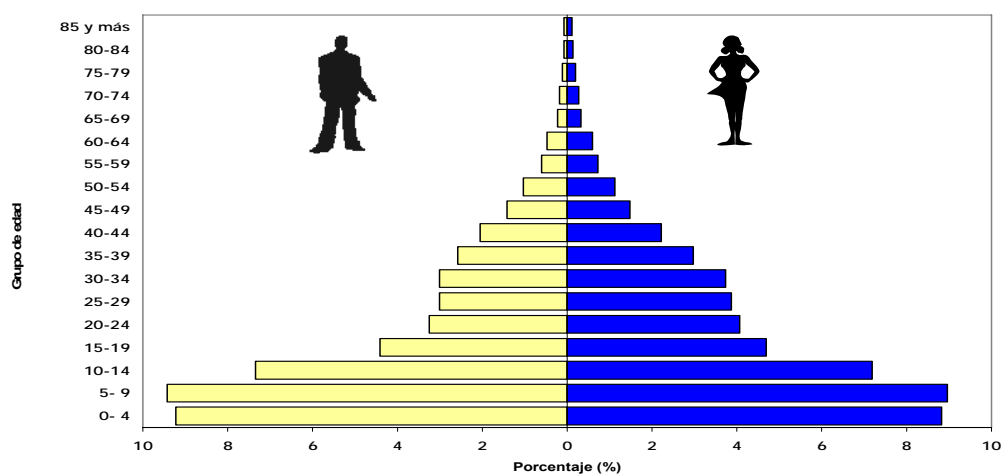
Municipios	Hogares	Porcentaje de hogares pobres por LP ^a	Brecha de pobreza ^a	Severidad de la pobreza ^a	Hogares pobres por NBI	Índice de desarrollo humano (IDH)
Chacao	20 306	7,1	1,2	0,4	19,5	0,8707
Los Salias	16 190	12,6	3,0	1,1	37,8	0,8638
Baruta	70 743	15,0	4,0	1,6	15,5	0,8594
El Hatillo	13 561	18,6	5,9	2,6	29,0	0,8560
Carrizal	9 961	36,8	11,6	4,9	5,4	0,8194
Sucre	137 073	34,8	10,5	4,4	20,5	0,7878
Plaza	45 809	38,3	12,6	5,5	23,5	0,7825
Zamora	37 294	38,2	13,4	6,2	37,1	0,7757
Guaicaipuro	53 890	43,0	14,4	6,4	31,5	0,7612
Cristóbal Rojas	18 438	52,8	19,5	9,1	21,3	0,7308
Urdaneta	24 524	57,6	21,7	10,4	24,2	0,6635
Independencia	28 158	64,8	24,4	11,5	33,6	0,6219
Brión	10 564	61,8	23,7	11,4	35,2	0,6073
Paz Castillo	19 414	72,8	30,1	15,1	37,4	0,6029
Lander	24 585	65,2	25,6	12,4	25,5	0,5941
Buroz	4 57	72,0	29,9	15,2	12,4	0,5928
Andrés Bello	4 422	70,8	30,2	15,7	3,0	0,5905
Páez	7 021	71,0	30,5	15,8	54,7	0,5820
Simón Bolívar	7 212	64,4	25,4	12,3	23,0	0,5810
Acevedo	15 753	78,3	35,0	18,6	25,4	0,5469
Pedro Gual	3 603	80,3	38,3	21,3	24,9	0,5206
Miranda	573 091	40,7	14,4	6,7	25,0	0,8392

Fuente: Censo 2001 / INE.

^aCálculos propios / UNFPA – República Bolivariana de Venezuela.

Nota: Ordenados según valor del IDH.

Gráfico 1
ESTADO DE MIRANDA, PIRÁMIDES DE POBLACIÓN. 2001



Fuente: Censo 2001.

La segunda razón tiene fundamentos prácticos: si bien el proceso de desconcentración estadística iniciado en 1997 no alcanza en este Estado el mismo avance que en otras entidades del país, la recolección y procesamiento de los datos se puede realizar con el apoyo del INE central. En este orden, se refuerza la desconcentración estadística del INE de Miranda y se atiende la demanda de los observatorios. Una razón también de orden práctica, es la cercanía de los tres municipios seleccionados a la sede del proyecto en Caracas, aspecto que facilita el traslado y el seguimiento de los consultores. Inicialmente se seleccionaron tres de los municipios más pobres y vulnerables del Estado Miranda: (Acevedo, Brión y Pedro Gual). La instalación de los observatorios se plantea desde un esquema de arriba hacia abajo, en el que las iniciativas, métodos, indicadores, procedimientos provienen de los organismos y las instituciones que se involucraron en el proyecto. Las instituciones locales, como la alcaldía, son invitadas a incorporarse al proyecto. Dos de las tres alcaldías de los municipios seleccionados, se interesaron y pusieron a disposición espacios para la ubicación física del observatorio. En ninguno de los tres casos se propuso la contratación o

incorporación de su personal al proyecto; por su parte, las comunidades son informadas de los objetivos del proyecto y presenta actitudes de complacencia y expectativa pero sin una participación activa. De los tres municipios escogidos para el ensayo sólo en el Municipio Pedro Gual prospera la idea y para el 2004 se cuenta con un Observatorio Social Local (OSL) instalado.

Resultado del Observatorio de Pedro Gual

En el observatorio se iniciaron labores de recolección, tratamiento y difusión de información desagregada sobre temas de población, salud, educación, ingreso y empleo. Se apoyó en las tareas de recabación y tratamiento de los datos censales y de los generados en el marco de las misiones o programas sociales que tienen presencia en el municipio. Se apoyó también en la actualización de la misión “Barrio Adentro” y se procesaron estadísticamente datos recabados en el marco del proyecto de desarrollo integral local “Sarao Chaguaramal”. Se dio asistencia para la creación de la Sala Técnica del CLPP del municipio y se elaboró un borrador de un boletín con indicadores del municipio y de sus parroquias. A pesar de esos resultados, el OSL del Municipio Pedro Gual es disuelto al salir la persona responsable y capacitada para su funcionamiento y la coordinadora por parte del INE.

Con base en la experiencia del observatorio de Pedro Gual y de los otros dos municipios —Acevedo y Brión— se produce un ejercicio de reflexión y de análisis entre las personas e instituciones involucradas a fin de buscar explicaciones. En primer lugar, se plantea indagar acerca de las razones para no alcanzar una implantación sostenible de los observatorios. En los intentos, la implantación de los OSL se da como una imposición que comienza desde la selección de los municipios hasta la selección del personal local. La hipótesis operativa es que los OSL deben surgir de las necesidades reconocidas de los propios actores locales, sean estas instituciones o comunidades que serán percibidos como agentes de cambio (Sen 2000). Los observatorios locales deben ser la respuesta a los requerimientos de información para su utilización en fines concretos, programas, acciones e inversiones.

Sobre esta explicación hipotética se planteó reorientar la estrategia del proyecto. El segundo intento de implantación de los observatorios se buscaba respuesta a los requerimientos concretos en materia de información sociodemográfica por parte de las comunidades y/o de las instituciones locales; significa establecer un esquema de abajo hacia arriba. El *Primer Encuentro de Experiencias Sobre Mediciones Locales y Comunitarias*, llevada a cabo en octubre de 2003, dio la oportunidad al permitir la identificación y el contacto con la experiencia del Comité de Salud del sector Lídice en el Distrito Capital (Carmen Linares y M. Moreno, 2005). Esta comunidad organizada expresó de manera tácita su apoyo para el manejo adecuado de información del barrio.

Observatorio de Lídice

Durante los años 2003 y 2004, se adelantaron las tareas y actividades para este segundo intento de implantación. En Lídice se diseñó un plan de formación a las personas designadas y comisionadas por los comités de la comunidad y se establece un proyecto de capacitación y un cronograma para su ejecución. La formación se orientó en primer lugar a la elaboración de cartas o mapas del barrio —a partir del conocimiento de sus pobladores— a técnicas de recolección, tratamientos, interpretación de datos y en herramientas para la elaboración de proyectos comunitarios. Los talleres se impartieron generalmente en la propia comunidad los días sábados. Las elecciones locales cambiaron las prioridades de la comunidad y muchas organizaciones de base se transformaron en organizaciones electorales llamadas unidades de batalla electoral.⁴ El plan de formación es pospuesto para después del referéndum pero fue postergado. Posteriormente se supo

⁴ En el año 2004 se realizan dos importantes eventos electorales, el 15 de agosto el Referéndum presidencial y en octubre las elecciones regionales para los gobernadores de los estados.

que algunas personas con roles de liderazgo en el proceso de implantación del observatorio salieron del barrio hacia otras zonas del país.

Resultados del Observatorio de Lídice

A pesar de la interrupción de la implantación del observatorio y del plan de formación, durante los seis meses de trabajo, se lograron algunos resultados. Se dictó uno de los cuatro talleres previstos en el plan. Durante esta experiencia se logra el levantamiento cartográfico del barrio con participación de los vecinos y mediante un recorrido a pie por las calles y callejones; allí se corroboró el plano del sector elaborado por el INE para el Censo de Población y Vivienda de 2001 y se identificó la ubicación de las casas, callejones y escaleras, así como los límites que lo definen como un territorio social. Se acopian y revisan las planillas utilizadas por las misiones que se llevan adelante en el barrio y la información que éstas generan. Se recopiló la información de los sectores censales correspondientes a Lídice proveniente del último censo de Población y Vivienda de 2001.

Observatorio del Hatillo

Paralelamente a la experiencia de los observatorios de Pedro Gual y de Lídice, la Escuela de Sociología de la UCV, desarrolló un observatorio en dos comunidades rurales pobres —Los Mangos y La Libertad— del sector Turgua del municipio El Hatillo del Estado Miranda. Esta tercera experiencia respondería a requerimientos de la prefectura de la parroquia de ese municipio a fin de caracterizar a las comunidades rurales pobres y sus necesidades y expresan su interés por conocer la situación de vulnerabilidad y de indefensión en la que se encuentran las familias de la zona. La prefectura, en principio, aporta el transporte para los traslados y guías para las actividades de campo dentro de las dos comunidades seleccionadas. La Universidad busca dos objetivos: crear un prototipo de observatorio basado en datos recabados a través de los censos comunitarios, censos oficiales y datos provenientes de otras fuentes y, el segundo, reflejar las condiciones de desigualdad dentro de uno de los municipios más ricos del Estado Miranda y del país. El observatorio, que inicialmente es llevado adelante con el apoyo de autoridades locales y de dirigentes comunitarios, queda solamente a cargo de los estudiantes y profesores, a causa de algunos cambios en la línea de mando de la prefectura del Hatillo. Esto, sin embargo, no es obstáculo para continuar el trabajo con la participación de personas de ambas comunidades quienes participan activamente en la recolección de datos, elaboración de los mapas y la presentación y discusión de la información recabada. El observatorio continuó en funcionamiento, pero con un sesgo muy académico. Hasta el momento las personas de la comunidad no se han apropiado del observatorio ni de la información que éste produce.

Resultados del observatorio del Hatillo

Se diseña y se levantan datos mediante un instrumento o formulario con preguntas comunes de los censos de las Mesas Técnicas de Agua, Comités de Tierras Urbanas, Misión Barrio Adentro y preguntas *ad hoc*. De manera complementaria se recaba información proveniente de fuentes secundarias como los censos de población y vivienda, registros administrativos, registros de empresas privadas de servicios (electricidad, teléfono, aseo urbano), datos de la Medicatura Rural de Turgua, entre otros. Con esa información se realizan procesamientos estadísticos, que generan un conjunto de indicadores locales y comunitarios en las áreas de: población, familia, educación, salud, vivienda, servicios básicos, documentos de identidad, empleo, participación comunitaria y exclusión. Se realiza conjuntamente con personas de la comunidad un levantamiento cartográfico de ambas comunidades y los resultados se presentan en boletines con mucha infografía a fin de facilitar su lectura e interpretación por las personas de las dos comunidades. Se diseña una **página Web** <http://www.observatoriolocal.cjb.net/>.

4. Problemas y obstáculos encontrados

El primer obstáculo encontrado fue la coyuntura política, social y económica en la que se desarrollan las tres experiencias. En los años 2002 y 2003, en el país se vivía una cadena de acontecimientos que van desde un intento de golpe de Estado hasta un paro petrolero de noventa días, acompañados de referéndum presidencial y de elecciones locales. Son meses de conflictividad y de tensión política que dificultaron el desarrollo normal de las funciones públicas a escala nacional y local y, entonces, el ambiente general de los sectores sociales no era el más propicio.

La situación política del país incidió en que las comunidades de base y adeptas al gobierno cambien sus prioridades en función de las respuestas que éste debe dar. Muchos dirigentes comunitarios privilegiaron las actividades políticas electorales sobre el trabajo comunitario. Las comunidades reconocieron el valor de la información pero dan prioridad a la sobrevivencia de su proyecto político.

Otro obstáculo está en las trabas administrativas para el desarrollo ágil y eficiente del proyecto. Los cambios de autoridades como ministros, directores fueron también una limitación externa que repercutió en el cumplimiento de los objetivos trazados al tener que hacer ajustes y modificaciones a solicitud de las nuevas autoridades.

En las tres experiencias, los observatorios debieron invertir una parte importante del tiempo y de los recursos en la búsqueda y organización de datos e información desagregada. Esta situación rompió con el supuesto sobre el cual reposa el proyecto: que haya suficiente información disponible. Para ello se apoyan en dos fuentes fundamentales: primero las formales —provenientes del Sistema Estadístico Nacional, y de los registros privados—. Segundo, las no formales cuya producción está basada en iniciativas populares, como censos y encuestas de base comunitaria. En el caso concreto de los observatorios de Miranda (Acevedo, Brión y Pedro Gual) no hubo un apoyo efectivo del INE de ese Estado.

En el caso particular del Observatorio de Lídice, se trabajó conjuntamente la Unidad de Desarrollo Local (UNIDEL) del INE central, lo que por una parte significó una ventaja al contar con personal capacitado para el desarrollo de las actividades, con alianzas estratégicas como el proyecto SISTEEM financiado por el PNUD. Pero, sin embargo, esto no facilitó la consecución de otros recursos, por ejemplo, los datos del último censo de manera oportuna. Se intentó realizar un taller para el manejo del REDATAM y del SPSS para algunos técnicos de la comunidad, pero ello no fue posible al no contar con un instructor, equipos y bases de datos.

Otro aspecto que está presente en las tres experiencias es la limitación para la apropiación de los observatorios por parte de las comunidades y/o instituciones locales que son percibidos y asumidos como ejercicios exógenos y por lo tanto ajenos a sus necesidades e intereses. Por ejemplo, en un par de presentaciones del observatorio del Hatillo a autoridades locales, regionales y a la misma comunidad se detectó que, a pesar de reconocer la importancia de la herramienta, no manifiestan su intención de tenerla. Es asumida como algo que refleja las condiciones y la realidad actual de sus territorios pero que les resulta distante. Los vecinos de las comunidades manifestaron su interés al percibir que esta información no solamente refleja su situación sino que puede constituir en una herramienta para la negociación; sin embargo, las limitaciones se presentan para asumir las tareas técnicas de su mantenimiento. Las reacciones tanto de las autoridades locales —alcaldías, salas técnicas— como de las comunidades de base dejan ver un reto: la sostenibilidad de los observatorios. Para la institucionalidad, el observatorio significa un puesto más en la estructura organizativa y para las comunidades es un trabajo voluntario o participación ciudadana que implica asumir responsabilidades y sobre todo capacitarse en tareas técnicas.

5. Lecciones aprendidas

Las lecciones aprendidas superan a los resultados obtenidos durante los intentos de implantar observatorios locales como espacios de apoyo al desarrollo local. Las lecciones se pueden clasificar en tres líneas: 1) las de orden metodológico; 2) las organizativas y 3) las políticas. Dentro de las primeras está la construcción de indicadores sociodemográficos locales y comunitarios. En términos comparativos, se construyen tres tipos de indicadores, que se denominan de nivel macro (país, entidad federal); de nivel medio (municipio, parroquia), y los indicadores para el nivel micro (comunidad). Un aspecto sobresaliente es que los indicadores de nivel macro y de nivel medio esconden desigualdades y problemas de sus territorios, reforzando la idea de trabajar con indicadores más desagregados espacialmente.

En términos políticos, el observatorio se manifiesta como un instrumento interesante para el seguimiento de las políticas y programas sociales. Los indicadores sociales en los observatorios son —como los denomina Jacques Delors— un medio para la acción, pues apoyan la articulación entre la información sociodemográfica, las políticas públicas y la participación social. La experiencia en estos años, sin embargo, muestra que deben ser implementados desde las comunidades o alcaldías como respuesta a la necesidad de información desagregada y actualizada. En todo caso, debe asumirse como una propuesta elaborada para su adopción opcional por los entes locales, aspecto que además incide en su sostenibilidad.

La experiencia de los tres observatorios evidencia que efectivamente cumplen con la función de difundir y a la vez analizar la información con los diferentes actores locales que, de una u otra manera, están involucrados en los programas y proyectos del municipio. Visto así, el observatorio se asume como una unidad encargada de observar de manera permanente los cambios sociodemográficos del territorio (barrio, ciudad, parroquia o municipio) para ofrecer información a los actores que toman decisiones. Se definen como espacios de intermediación o de interfase entre lo meramente técnico y lo político, mediadas por la acción social y formativa. Son espacios donde se conjugan —de manera dinámica y complementaria— funciones de orden estadístico, político, formativo y participativo y se identifican tareas muy técnicas como las de recabación, complementación y procesamiento de datos para producir información y conocimiento. Igualmente, las tareas de análisis e interpretación para apoyar a la toma de decisiones —como la elaboración de estudios y diagnósticos *ad hoc*— la elaboración de propuestas y evaluación de políticas públicas. Finalmente, están las tareas de formación y difusión entre instituciones y ciudadanos, y las encaminadas a abrir canales de participación de los actores locales interesados e involucrados en metas y problemas de áreas geopolíticas de su competencia. La difusión resulta una actividad permanente y fundamental para los observatorios y los resultados de las discusiones se recogen en boletines, publicaciones y otros medios de difusión.

En términos organizativos, y a partir de todas las experiencias, se estima que es posible desarrollar dos formas de organizar el funcionamiento del observatorio local: una sobre un esquema en que se dispone de apoyo y recursos para tener un espacio equipado con ordenadores, material y personal especializado. Bajo esta forma se intenta satisfacer las tareas rutinarias y se realizan proyectos y estudios a medida sobre aspectos de interés para el territorio. La segunda fórmula de funcionamiento, más modesta, trabaja con recursos limitados, tanto de espacio, personal y equipos y se acude a la participación de los actores locales para complementar el análisis e interpretación de datos y la formulación de propuestas y recomendaciones.

6. Reflexión final

La escasa producción y el acceso limitado de la poca información sociodemográfica existente a escala comunitaria —en especial para los barrios populares y comunidades rurales pobres— son uno de los principales problemas que enfrentan los actores locales y las comunidades en los procesos de planificación, seguimiento, evaluación de políticas y programas sociales. El protagonismo de las personas y comunidades refrendado en la Constitución se materializa a través del uso adecuado y efectivo de la información sociodemográfica como herramienta para la toma de decisiones. Con el fortalecimiento de las capacidades comunitarias y locales en el manejo de información se propicia la participación y el empoderamiento de las personas, del ciudadano común, del dirigente vecinal, en un marco de derechos. Por ello, el observatorio local procura, en primer lugar, contribuir con el procesamiento y utilización de la información de carácter comunitario a fin de ayudar con la identificación de necesidades, problemas y sus soluciones, pero también con las potencialidades y recursos locales como factores claves para alcanzar el desarrollo. En este proceso se busca dar apoyo a la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas y al ejercicio de la contraloría social, contribuyendo así con la transparencia en el manejo de los recursos públicos.

Bibliografía

- Arconada R, Santiago (1996), “La Experiencia de Antimano. Reflexiones sobre algunos aspectos de la lucha por la Constitución de los Gobiernos Parroquiales en el Municipio Libertador de la ciudad de Caracas”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 1996, volumen 2, N° 4, Caracas.
- Diputación de Barcelona (2001), “*La xarxa d’observatoris locals del mercat de treball*”, Área de Promoción Económica y de Ocupación, Mimeo, Barcelona.
- Diputación de Barcelona (2001b), “*Sistema de Información socioeconómico Local*”. HERMES, www.diba.es.
- MCT/UNFPA (2005), “*Seminario Primer Encuentro de experiencias en mediciones locales y comunitarias para la micro planificación y el diseño de las políticas públicas*”, (Memorias) Caracas.
- Sen, Amartya (2000), “*Desarrollo y Libertad*”, Editorial Planeta, España.
- UNFPA (2002), “*Esquema del programa para Venezuela*”, Junta Ejecutiva del Programa del UNFPA, DP/fpa/cpo/VEN/1.

F. Bolivia: La experiencia del INE en proyectos conjuntos con el UNFPA. 1990-2005¹

Oscar Lora Rocha² y Víctor Mezza Rosso³

1. Introducción

La relación de cooperación entre el UNFPA y el INE tiene una larga tradición que se remonta a la década de 1970 cuando, después de 26 años, se realizó en Bolivia el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1976. Desde entonces, el UNFPA ha acompañado permanentemente las labores del Instituto en la producción y análisis de información demográfica y de salud. El presente documento describe el aporte del UNFPA a aquellas labores del Instituto vinculadas con un profundo proceso de municipalización —la Participación Popular (PP)— iniciado en el país en 1994 y en cuyo perfeccionamiento se continúa trabajando en la actualidad. El 20 de abril de 1994 se promulgó la Ley 1551, denominada Ley de Participación Popular, que representó uno de los hitos más significativos dentro del desarrollo institucional boliviano contemporáneo, pues pretende la integración plena del municipio en las esferas política, social y económica del quehacer nacional.

¹ Se agradecen los valiosos comentarios de Antonio Gómez del UNFPA y de Dirk Jaspers, Felipe Rivera y Jorge Rodríguez del CELADE y de los asistentes a la Reunión de Expertos sobre Población y Desarrollo/Gestión Local realizada en Santiago de Chile el 27 y 28 de octubre de 2005. E-mail: olora@ine.gov.bo, vmezza@ine.gov.bo.

² Director Ejecutivo del INE–Bolivia.

³ INE–Bolivia.

Los esfuerzos por implementar adecuadamente el concepto de la participación popular abarcan múltiples ámbitos, que van desde el reordenamiento territorial hasta la transferencia de competencias en diversos ámbitos, pasando por la búsqueda de equidad entre hombres y mujeres. Pese a la gran variedad de tareas realizadas y por encarar, un elemento común subyace a todos estos procesos: la necesidad y amplio uso de información estadística desagregada a nivel local. En este ámbito el UNFPA ha contribuido de manera significativa —mediante su apoyo al INE— al inicio y paulatina consolidación de la PP ya que la información que ha contribuido a producir es un recurso estratégico que ayuda día a día al funcionamiento de este proceso de municipalización mediante aplicaciones absolutamente concretas.

Este documento se organiza de la siguiente manera: luego de la presente introducción, en la segunda sección se describe brevemente el contexto nacional marcado por la PP, en la tercera sección se describe la cooperación del UNFPA al INE entre 1990 y 2005; en la cuarta se analizan los principales resultados y aplicaciones; en la quinta sección se presentan algunos problemas confrontados, las lecciones de esta experiencia de quince años y las tareas que, a juicio del INE, están aún pendientes y, por último, algunos apuntes finales cierran el documento en la sexta sección.

2. Contexto nacional: la participación popular

Uno de los hitos más importantes que marcó el inicio del proceso de descentralización en Bolivia fue la promulgación, en abril de 1994, de la Ley de Participación Popular (PP) que es un proceso profundo de municipalización, que busca promover el desarrollo local en Bolivia desde múltiples dimensiones relacionadas con el quehacer político, institucional, social y económico. La PP, que formó parte de profundas reformas estructurales ejecutadas en Bolivia en los años noventa, fue complementada en 1995 con la promulgación de la Ley 1654 de Descentralización Administrativa.

El propósito fundamental de la PP es reconocer, promover y consolidar el proceso de participación social en Bolivia, integrando a comunidades indígenas, campesinas y urbanas a la vida jurídica, política y económica del país. En términos específicos, la PP persigue los siguientes objetivos: 1) promover una mayor participación ciudadana, 2) mejorar la distribución y administración de los recursos públicos, 3) perfeccionar la democracia representativa y, 4) garantizar la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres (Rivero, 2004).

La PP reconoce la jurisdicción territorial de los gobiernos municipales de la sección de provincia, pero también descentraliza las competencias del gobierno a nivel local. Este hecho trae consigo el fortalecimiento de los gobiernos municipales como órganos públicos (Medina, 1997).

Los instrumentos definidos por la PP son: 1) la modificación del ordenamiento territorial del país, definiendo a la sección de provincia como la jurisdicción territorial del gobierno municipal, 2) el establecimiento de la elección directa de alcaldes, 3) la ampliación de competencias y asignación de mayores recursos al municipio, 4) la asignación igualitaria de recursos y, 5) la definición específica de recursos nacionales, departamentales y municipales.

Las competencias que son transferidas a los gobiernos municipales son la administración, mantenimiento y reposición de infraestructura física en salud, educación, deportes, caminos vecinales y micro riego. Paralelamente, el Sistema Nacional de Planificación asigna a los municipios la responsabilidad de encarar el proceso de planificación del desarrollo local, que a su vez nutre a la planificación departamental y nacional. Los municipios asumen la tarea de establecer sus prioridades para el desarrollo y de plasmarlas en un marco de planificación quinquenal (el Plan de Desarrollo Municipal-PDM). Los recursos para plasmar los PDM —que además implican la atención de las competencias transferidas— se asignaron en principio mediante el criterio de equidad en términos per cápita (recursos de coparticipación). Estos recursos, distribuidos en

relación al número de habitantes, han generado un impacto significativo. Antes de la aplicación de la PP, las municipalidades solamente administraban alrededor de 3% de los recursos públicos, unos 60 millones de dólares por año. Con la aplicación de la PP, los recursos de coparticipación asignados a los municipios pasaron de 126 millones de dólares en 1994 a un promedio de 350 millones entre 2000 y 2005⁴.

A diez años de transcurrido el proceso de municipalización en el país existen logros importantes, pero también un sinnúmero de tareas pendientes y una gran cantidad de desafíos. Ello determina que el proceso pueda ser calificado de más o menos exitoso, dependiendo del evaluador y de la perspectiva asumida en el análisis.

Es inobjetable que la información estadística con desagregación municipal, producida principalmente mediante la realización de los censos nacionales de población y vivienda y su posterior explotación, se ha constituido y se constituye aún en una herramienta concreta y valiosa para el desarrollo del proceso.

3. La cooperación del UNFPA entre 1990 y 2005

La cooperación que el UNFPA otorga al INE data de la década de 1970, cuando se desarrollaron las primeras actividades del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1976⁵. En el período 1990-2005, el apoyo del Fondo ha resultado sustancial en diversos ámbitos, especialmente por el hecho que en los noventa, Bolivia encaró el desarrollo de profundas transformaciones estructurales —una de ellas la PP—, cuya aplicación fue respaldada de manera decisiva por la disponibilidad de estadísticas e indicadores sociales y demográficos con desagregación municipal.

Entre 1990 y 2005 la cooperación del UNFPA al Instituto estuvo orientada principalmente al apoyo técnico y —en menor medida— financiero para el desarrollo de grandes proyectos censales y muestrales y al análisis sociodemográfico a partir de las bases de información generadas por estos operativos. En el período de análisis, destaca nítidamente el apoyo del Fondo en la realización de los censos de población y vivienda y de las encuestas de demografía y salud⁶.

La cooperación del UNFPA ha sido relativamente pequeña con relación a los aportes de otros financiadores y donantes. Sin embargo, el Fondo es un socio estratégico del INE en materia de demografía y salud, y también en la promoción de la institución a raíz de la difusión de resultados y estudios en materia social y demográfica. Asimismo, su participación en diferentes actividades junto al INE contribuyó ciertamente a que el Instituto capte asistencia técnica y financiera de otras agencias de cooperación, especialmente de las vinculadas al Sistema de Naciones Unidas.

⁴ Cabe además mencionar que antes de la PP la asignación de recursos a municipios estaba altamente concentrada en los municipios de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz (las tres ciudades más pobladas del país).

⁵ Este operativo censal se desarrolló después de 26 años (el anterior fue el Censo de las Américas de 1950). La realización de ese censo impulsó, a su vez, la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística de Bolivia.

⁶ El detalle no pretende ser exhaustivo, pues el UNFPA apoya al INE de manera permanente en diversos ámbitos relacionados con demografía y salud, abarcando distintas fases de los operativos y su explotación bajo un amplio conjunto de modalidades.

4. Resultados y aplicaciones de la cooperación

4.1 Resultados obtenidos

La relación entre el UNFPA y el INE ha sido, sin duda, muy fructífera en el período de análisis. Los resultados del apoyo del Fondo al Instituto se inscriben en una gama muy variada. El principal resultado de este apoyo —que debe entenderse en una perspectiva de mediano plazo— es el fortalecimiento técnico del Instituto en materia demográfica, logrado gracias al desarrollo de diversas actividades con el Fondo. Algunos de los principales resultados de la cooperación técnica y financiera del UNFPA al Instituto se enuncian brevemente a continuación.

a) Resultado de operativos estadísticos

- Variables actualizadas sobre fecundidad, mortalidad, salud, nutrición y migraciones, entre otras.
- Series de indicadores referidos a estas variables, que permiten reflejar cada vez mejor la imagen demográfica del país y de sus departamentos, provincias y municipios.
- Información sobre población y vivienda (1992 y 2001) a nivel nacional, departamental, provincial y municipal.
- Bases de datos de ambos censos, después de la aplicación del Plan de Consistencia y Asignación Automática de Datos.
- Bases de datos de cuatro Encuestas Nacionales de Demografía y Salud (ENDSA) (1989, 1994, 1998 y 2003) en formato SPSS, disponibles para usuarios.

b) Análisis sociodemográfico

- Elaboración de estudios temáticos e informes departamentales, en el marco de la explotación de datos de los censos de 1992 y 2001.
- Elaboración de estudios específicos e informes con desagregación departamental, en la fase de explotación de las ENSA.
- Elaboración de proyecciones de población según género y grupos quinquenales de edad con datos de los censos de población y vivienda (CNPV) 1992 y 2001. En el caso del CNPV 2001 se realizaron proyecciones de población con desagregación municipal con la cooperación técnica del CELADE.
- Elaboración de los mapas de pobreza con información de los Censos de 1992 y 2001, utilizando el método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) para los nueve departamentos y 327 municipios del país.
- En la presente gestión, y en el marco del Plan Anual de Trabajo 2005 UNFPA-INE, se están desarrollando —entre otras actividades— estudios seriados referidos a salud sexual y situación etno-lingüística, además de informes departamentales de la ENSA 2003.

c) Fortalecimiento institucional

- Transferencia de conocimiento, que tiene lugar mediante actividades de capacitación y asistencia técnica; la capacitación se efectuó en cursos realizados en el CELADE, en Bolivia y otros países.⁷

⁷ Una experiencia destacable es la realización del “Curso Intensivo de Análisis Demográfico”, en el Centro de Estudios de Población de la ciudad de Cochabamba, en Bolivia. En el evento, dirigido principalmente a funcionarios del INE, se desarrollaron aplicaciones prácticas de nuevas metodologías a los datos del CNPV 2001, bajo la guía de docentes del CELADE y con profesores nacionales.

- Fortalecimiento técnico de la Unidad de Análisis Demográfico de la Dirección de Registros, Estadísticas e Indicadores del INE. En este ámbito se desea destacar el permanente apoyo que proporciona el CELADE en diversos ámbitos, entre los cuales destacan la asistencia técnica en la elaboración de estudios temáticos, de proyecciones de población y la transferencia de software especializado.
- La ejecución de los diferentes proyectos y programas anuales conjuntos con el UNFPA posibilitó la adquisición de equipos informáticos y la transferencia de software especializado.
- Los productos logrados (indicadores, estudios y bases de datos) fueron facilitados a otras unidades gubernamentales, académicas y de la cooperación internacional.

4.2 Aplicaciones

La información estadística y cartográfica generada con el apoyo del UNFPA y de otros organismos de cooperación financiera y técnica ha apoyado de manera decisiva el desarrollo de importantes esfuerzos de modernización del país, como la Reforma Educativa, la Reforma de Salud y el Programa de Ordenamiento Territorial, para citar sólo algunos ejemplos. No se entrará en detalles sobre los alcances de estas reformas, pero resulta necesario hacer notar que ellas están íntimamente ligadas a la PP.

En el contexto de la PP, los productos estadísticos y analíticos descritos en la subsección 4.1 contribuyeron al diseño e implementación de la PP principalmente en tres ámbitos: a) la asignación de recursos a los municipios, b) la planificación del desarrollo local y, c) el seguimiento y evaluación.

a) Asignación de recursos

La Ley de Participación Popular establece que el 20% de los ingresos estatales se destinará a los municipios por concepto de *coparticipación tributaria*. Estos recursos se distribuyen de manera equitativa en términos per cápita según los datos de población del CNPV 2001 reportados por el Instituto Nacional de Estadística. Estos recursos ascendieron, en promedio, a 350 millones de dólares por año en el período 2000-2005.

Más recientemente, y a raíz de la consideración de Bolivia como país beneficiario de la Iniciativa de Alivio de la Deuda para Países Altamente Endeudados Reforzada (HIPC II), parte de los recursos de alivio se asignan directamente a los municipios, para lo que se considera una población municipal recalculada en función de los índices de necesidades básicas insatisfechas (mapa de pobreza), calculados con datos oficiales del INE provenientes del CNPV 2001⁸. Con datos disponibles para el período 2003-2004, ese alivio ha permitido canalizar a los municipios otros 160 millones de dólares anuales. Los indicadores demográficos y de necesidades básicas insatisfechas también son utilizados como insumos importantes para la asignación de recursos de inversión en el marco de la Política Nacional de Compensación que ejecuta el gobierno. Cabe resaltar que el Directorio Único de Fondos apoya, mediante la asignación de recursos de inversión, el cumplimiento de las competencias municipales transferidas a los gobiernos locales mediante la Ley 1551.

Finalmente, cabe resaltar que las políticas y acciones —donde subyacen asignaciones de recursos— en materia de educación y salud se orientan mediante diversos indicadores producidos

⁸ La población recalculada es resultado de una ponderación de la población municipal categorizada en los siguientes grupos: necesidades satisfechas, umbral de pobreza, pobreza moderada, indigencia y población en condiciones de marginalidad. Veanse, por ejemplo, Prennushi et.al. (2004) y Bourguignon et.al. (2003).

mediante la ejecución de la ENDSA —en el caso del sector salud— pero también utilizan diversos indicadores de eficiencia y de cobertura generados a partir de registros administrativos. En el caso de ambos sectores, varios indicadores se construyen empleando como denominadores las proyecciones de población con desagregación municipal según género y grupos etarios.

b) Planificación del desarrollo

La promulgación de la Ley de Participación Popular, que implicó la transferencia de un importante conjunto de competencias al municipio, posibilitó también el establecimiento de un sistema de planificación con base municipal.

El Sistema Nacional de Planificación establece vínculos claros entre los PDM, los Planes de Desarrollo Departamental y el Plan General de Desarrollo Económico y Social. Asimismo, la norma de la planificación municipal establece que el proceso de diagnóstico, establecimiento de prioridades y formulación de programas y proyectos de desarrollo municipal debe realizarse de manera participativa y con base en un cuidadoso diagnóstico de situación basado en información estadística y en las percepciones de la población.

Las actividades detalladas en la subsección 4.1 produjeron una amplia gama de información que sirve como base para la formulación de los PDM. La información producida con el CNPV 1992 se constituye en la línea de base para la medición de avances de la PP. Asimismo, se dispone de un conjunto importante de indicadores para el periodo intercensal 1992-2001, que se constituye en insumo para el diagnóstico, identificación de prioridades y formulación de propuestas. En este contexto, el INE ha provisto recientemente información comparada (1992 frente a 2001) correspondiente a cada uno de los 327 municipios, sobre demografía (con desagregación por género y grupos etarios), clasificación de la población según situación de pobreza por NBI (población con necesidades básicas satisfechas, en umbral de pobreza, en pobreza moderada, en indigencia y población en situación de marginalidad) e índices sectoriales de NBI (vivienda, servicios, educación y salud). A esta información comparada se suma otro grupo de indicadores sociales y demográficos producidos a partir del CNPV 2001.

Por otra parte, se entregó a los 327 municipios del país información cartográfica censal desagregada a nivel de sección de provincia, que contiene información sobre la delimitación del municipio, ubicación de localidades, infraestructura carretera, puertos y aeropuertos, vías férreas, oleoductos, hidrografía y orografía.

Adicionalmente, la información sobre proyecciones de población municipal con desagregaciones por género y grupos quinquenales de edad, si bien todavía no ha sido utilizada en la mayor parte de los PDM, provee un valioso insumo para agregar una perspectiva dinámica al proceso de planificación del desarrollo local.

c) Seguimiento y evaluación

Según los enfoques estándar, un sistema de seguimiento y evaluación tiene como elementos fundamentales la información estadística, indicadores, instancias de análisis, evaluación y ajuste de políticas y mecanismos de divulgación. En este contexto, la experiencia conjunta entre el UNFPA y el INE posibilitó el aporte de diferentes elementos para el establecimiento paulatino de un sistema de información y evaluación.

La información producida sirve como insumo para desarrollar tareas de planificación municipal, departamental y nacional y es un insumo de primer orden para el establecimiento de estrategias nacionales y sectoriales, entre ellas, la Reforma Educativa, la Reforma de Salud, la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) o, más recientemente, el establecimiento de metas nacionales asociadas a los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM).

Un sistema de seguimiento y evaluación debe también contar con instancias de análisis. En el caso de Bolivia estas instancias —asociadas a EBRP y ODM— se institucionalizaron con la creación del Comité de Seguimiento de la EBRP y del Comité Interinstitucional de las Metas de Desarrollo del Milenio, cuya misión es monitorear los avances en el cumplimiento de los objetivos de la EBRP en el primer caso y el proceso de avance para el cumplimiento de las metas del Milenio en el segundo. Estas instancias de análisis se alimentan de información sociodemográfica y sectorial para el seguimiento; sin embargo, también se han beneficiado de una amplia gama de estudios departamentales, sectoriales o temáticos producidos en el marco de la cooperación entre el INE y el UNFPA.

En el ámbito de la difusión, actualmente se trabaja —con apoyo del UNFPA y otras agencias de cooperación internacional— en el establecimiento de un sistema de difusión de los indicadores nacionales asociados a los ODM. Mediante este esfuerzo se pretende difundir la información disponible sobre indicadores asociados a las Metas del Milenio para los niveles nacional, departamental y municipal.

5. Problemas confrontados, lecciones aprendidas y tareas pendientes

En el proceso de ejecución de las actividades programadas en los diferentes planes anuales de trabajos UNFPA-INE se enfrentaron problemas vinculados principalmente a la capacidad técnica nacional y algunas dificultades operativas menores. Sin embargo, las experiencias positivas y lecciones aprendidas exceden de manera abrumadora a las dificultades identificadas.

5.1 Problemas confrontados

La programación de tareas con un horizonte anual en ocasiones resta efectividad al desarrollo de las operaciones y es posible que una programación de carácter plurianual resulte más conveniente para el mejor cumplimiento de las actividades programadas.

En materia de recursos humanos, en ocasiones se confrontó una escasez de profesionales nacionales con perfiles adecuados o expectativas salariales acordes con los presupuestos.

En algunos casos, la correcta ejecución de los planes confrontaron (y confrontan) algunas demoras en los desembolsos, debido a los mecanismos de transferencia con regulaciones propias de cada institución (UNFPA, UNFPA-NY e INE).

5.2 Lecciones aprendidas

El desarrollo de las actividades conjuntas entre el UNFPA y el INE a lo largo de los tres lustros que abarca este análisis ha dejado valiosas experiencias en los procesos de planificación, recopilación, procesamiento, análisis y difusión de información sociodemográfica. A su vez, estas experiencias se han traducido en información estadística con desagregación municipal que ha apoyado de manera sustantiva al diseño y aplicación de la PP a lo largo de la última década. A continuación se enuncian brevemente algunas de estas lecciones.

La *asistencia técnica y capacitación en materia de Censos de Población y Vivienda* permite al INE contar con una amplia visión y experiencia en materia censal. Este acervo de conocimiento acumulado posibilita al INE encarar con solvencia técnica la reflexión necesaria para la definición conceptual y posterior preparación del censo nacional de población y vivienda de la ronda de 2010.

La *asistencia técnica* en materia de ENDSA ha generado una amplia capacidad y solvencia técnica en profesionales bolivianos. Sin embargo, el INE no ha logrado mantener y capitalizar esta experiencia pues enfrenta permanentemente la salida de profesionales capacitados en este ámbito.

La experiencia acumulada en el trabajo UNFPA-INE permite afirmar que la *asistencia técnica especializada y focalizada* en temas específicos puede tener alto impacto, aunque la cooperación financiera sea pequeña en términos relativos. Uno de los ejemplos más claros se puede encontrar en el apoyo técnico y financiero del UNFPA en las fases de explotación de los censos de población y vivienda y las ENDSA.

Una lección importante es que una *explotación selectiva y focalizada de los resultados* es tan importante como la generación de las bases de datos. Actualmente, el INE está aplicando la experiencia de explotación de los censos al caso de los resultados de las encuestas a hogares y planea extenderla hacia las bases de datos generados mediante otro tipo de operativos muestrales y a través de registros administrativos.

5.3 Tareas pendientes

Tomando en perspectiva los avances realizados en tres lustros de trabajo junto al UNFPA, es indudable que los avances logrados por el INE en particular y por el sistema estadístico nacional en general han sido muy significativos. Sin embargo, quedan tareas y desafíos por encarar. Entre ellos se destacan los siguientes:

Las diversas actividades de índole técnica realizadas en el ámbito de las proyecciones demográficas evidencian la *necesidad de fortalecer los registros administrativos sobre hechos vitales y migraciones* en el país. Estos registros administrativos son quizás los que presentan menor desarrollo a nivel del sistema estadístico nacional.

La importancia cada vez mayor de la información sociodemográfica en los procesos de planificación municipal y la demanda por los gobiernos municipales hace visible la urgente necesidad de impulsar un *Sistema de Información Municipal* ágil y continuo que contenga principalmente variables demográficas observadas y proyectadas e indicadores sociodemográficos sobre educación, salud, empleo, vivienda, servicios básicos y pobreza, con elementos transversales de género y pueblos originarios.

Si bien hay algunos estudios sobre *migración interna*, es necesario examinar este componente demográfico con una mayor profundidad e intensidad y así hacer una lectura adecuada de las características sociodemográficas de la población. Este es un tema que despierta gran interés en el ámbito local, especialmente debido a la asignación de recursos con base en criterios poblacionales. Un tema sobre el cual se cuenta con escasa información es la *migración internacional*. Los censos nacionales de población solo captan inmigrantes extranjeros que nacieron ó residían habitualmente hace cinco años en el exterior. Sobre la población emigrante del país muy poco se conoce acerca de su composición, estructura y otras características, pues simplemente se cuenta con estimaciones aproximadas de los saldos migratorios internacionales.⁹

Se hace necesario *fomentar un mayor uso de la información estadística en el ámbito local*, y para ello el fomento a la cultura de la planificación basada en la información es un área estratégica de intervención. El fomento de la cultura de uso de la información estadística es especialmente importante en las áreas rurales del país, para lo cual el trabajo con los municipios —que ya se ha iniciado— resulta de vital importancia.

Finalmente, la pertinencia de los temas vinculados a demografía y salud encarados con el apoyo del UNFPA y otras agencias de apoyo técnico y financiero permite señalar que resulta necesario el establecimiento de una *unidad de análisis demográfico y social* en el Instituto. La organización y el funcionamiento sostenible de este tipo de unidad no han podido ser materializados hasta el momento debido a las restricciones presupuestarias que experimenta el sector público. Por

⁹ Una fuente que proporciona información sobre bolivianos censados en otros países de la región es el Proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA), desarrollado por el CELADE.

esta razón, este tipo de análisis se efectúa en la actualidad con el apoyo del UNFPA y otros organismos de financiamiento.

6. Apuntes finales

Desde la perspectiva del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, el apoyo recibido del UNFPA a lo largo de los últimos 15 años ha sido extremadamente fructífero, tanto en términos institucionales como desde una perspectiva nacional, en el entendido que la información estadística producida con el concurso del Fondo —y varias otras entidades de cooperación técnica y financiera— contribuye de manera transversal y decisiva al desarrollo del país.

Tomando la perspectiva del desarrollo local adoptada en el presente documento, puede discreparse acerca del real grado de avance del proceso de Participación Popular y del logro de los objetivos para los cuales fue diseñado. Sin embargo, más allá de este tipo de evaluación, es posible afirmar que el diseño y principalmente la implementación de la PP en Bolivia a lo largo de la última década no hubiesen sido posibles sin contar con información estadística social y demográfica con desagregación local.

Un proceso de descentralización municipal como el encarado en Bolivia en la última década es difícil de concebir sin la disponibilidad de información estadística desagregada a nivel local. Por ende, el apoyo del Fondo al INE —que ha contribuido justamente a la generación de este tipo de información— ha resultado trascendental. Por ello, la relación de trabajo entre el UNFPA y el INE en los tres lustros pasados, es una experiencia exitosa de apoyo al desarrollo local.

Bibliografía

- Antezana, F. y V. Callizaya (2004), “*Claroscuros de la Participación Popular: Diez años después*”. La Paz, Bolivia.
- Bourguignon, F. y L.A. Pereira da Silva (eds) (2003), “*Evaluating the Poverty and Distributional Impact of Economic Policies (Techniques and Tools)*”. World Bank, Washington, DC.
- INE (Instituto Nacional de Estadística), “Reportes sobre ejecución presupuestaria (varios años)”. La Paz, Bolivia.
- Medina, J. (1997), “*Poderes locales. Implementando la Bolivia del próximo milenio*”. Garza Azul. La Paz, Bolivia.
- Mesa, C. (2004), “Mensaje del Presidente de la República en el décimo aniversario de la Participación Popular”. La Paz, Bolivia.
- Prennushi G., G. Rubio y K. Subbarao (2004): “*Monitoring and Evaluation - PRSP Sourcebook*”. World Bank /Internacional Monetary Fund, Washington DC.
- Rivero, R. (2004), “*La descentralización en Bolivia*”. UDAPE. Mimeo. La Paz, Bolivia.

IV. Experiencias nacionales apoyadas por el UNFPA: Centroamérica y Brasil

A. Experiencias del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en la capacitación sobre población en Brasil

***Taís de Freitas Santos¹
y Duval Magalhães Fernandes²***

1. Introducción

La preocupación por capacitar a los estudiosos de temas de población, en especial en los países en desarrollo, nació en los años cincuenta. El Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) fue el precursor en esa área en América Latina y el Caribe y en Brasil las iniciativas comenzaron en la década de 1960, con el establecimiento del Centro de Estudios de Dinámica Poblacional (CEDIP) en la Universidad de São Paulo. Sin embargo, este centro no tuvo continuidad, debido a la presión y las acciones del gobierno militar. Posteriormente, algunos ex integrantes del CEDIP fundaron el CEBRAP, organización no gubernamental donde se desarrollaron importantes investigaciones (Tanaka *et al.* 2002).

¹ Representante Auxiliar del UNFPA- Brasil.

² Profesor Adjunto del Departamento de Economía de la PUC Minas-MG.

En la década de 1970, y bajo el auspicio de la Fundación Ford en Brasil, se inició un programa de respaldo a las investigaciones sobre población y desarrollo, mediante el financiamiento de estudios de posgrado en el exterior y proyectos de investigación.

A partir de entonces, el sistema de posgrado se expandió rápidamente, en gran parte gracias al apoyo del gobierno federal, por medio de sus agencias de fomento (Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior —CAPES— y Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico —CNPq—). En esos años, se instrumentó en el Centro de Desarrollo y Planificación Regional de la Universidad Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG) el primer programa de posgrado en demografía. En el siguiente decenio, se creó el programa del Núcleo de Estudios de Población de la Universidad Estadual de Campinas (NEPO/UNICAMP), seguido, en el decenio de 1990, por el de la Escuela Nacional de Ciencias Estadísticas (ENCE), que forma parte del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (ENCE/IBGE). Paralelamente, a esos tres centros, se crearon otros núcleos de posgrado e investigación, entre ellos en la Universidad Federal de Bahia (Centro de Recursos Humanos -CRH/UFBA-) y de Paraná (Departamento de Historia), en los que la demografía pasó a ocupar una posición destacada, aunque no hegemónica (Tanaka et al., 2002). En 1976 se creó la Asociación Brasileña de Estudios de Población (ABEP), que con el tiempo se transformaría en el eje de las actividades en materia de población en el país y desempeñaría un importante papel político-institucional en la divulgación de información sobre población y desarrollo y en el área de la salud reproductiva.

El fortalecimiento institucional respecto de esos temas a partir de los años setenta fue el factor principal para promover actividades de articulación y formación de recursos humanos que, en un primer período, se concentraron sobre todo en la región sudeste. En la década de 1990, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) comenzó un innovador proceso de capacitación y difusión de información para atender las necesidades insatisfechas de instituciones y grupos poblacionales de las regiones centro-oeste y norte y nordeste (que están entre las más necesitadas del país). Este proceso duró unos 10 años.

El objetivo principal de este texto es presentar dos proyectos sobre población y desarrollo, instrumentados por la Fundación Joaquim Nabuco (FUNDAJ) en la región nordeste y por la *Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central* (CODEPLAN) en la región centro-oeste. A pesar de que las actividades de ambas instituciones corresponden a proyectos diferentes, su marco fue similar y permitió el intercambio de experiencias y la realización de actividades conjuntas, que contribuyeron a ampliar los resultados alcanzados. Este trabajo se concentra en las actividades comunes llevadas a cabo por estas instituciones en el ámbito del programa del UNFPA en Brasil.

2. Experiencias en el área de capacitación

La década de 1970 marcó el inicio de las actividades de capacitación en el área de la demografía en Brasil. La introducción de cursos de reconocida excelencia en São Paulo y Minas Gerais fue uno de los primeros pasos hacia la creación de una masa crítica en la materia. Un hecho determinante que caracterizó la instrumentación de estas actividades desde el primer momento hasta el día de hoy fue la cooperación institucional, que permitió el desarrollo de actividades de formación no sólo en los centros más dinámicos sino también en regiones y Estados cuya preocupación sobre las cuestiones de población todavía no se había consolidado. En la década de 1970 el Centro de Recursos Humanos de la Universidad Federal de Bahia, en cooperación con el CEDIP de la Universidad de São Paulo, promovió el curso de extensión intensivo en demografía realizado en Salvador. Esta fue, probablemente, la primera iniciativa de capacitación técnica en demografía que incluía a técnicos del área de planificación del gobierno estadual entre el público beneficiario.

En los años ochenta, con el apoyo de la ABEP, se instrumentaron varias iniciativas de capacitación en materia de población y desarrollo. En la región nordeste, la Fundación Joaquim Nabuco desempeñó un papel especial en este proceso, al promover cursos de duración media en los que se procuraba capacitar a personal de la propia institución y también de otros organismos de gobierno de la región. En el centro-oeste, en Cuiabá, la Fundación Candido Rondon y la Universidad Federal de Mato Grosso realizaron un curso en la segunda mitad de la década de 1980 orientado a los técnicos del gobierno estadual. Este curso tuvo particular importancia porque permitió desarrollar una propuesta de capacitación en la que los alumnos —la mayoría técnicos de organismos públicos locales— tuvieron contacto por primera vez con demógrafos de institutos de investigación y enseñanza de otras regiones del país.

En 1983 el Núcleo de Estudios de Población de la UNICAMP promovió el curso de especialización en análisis demográfico a cargo de profesores brasileños y de la Universidad Católica de Louvain-la-Neuve, de Bélgica. La estructura modular utilizada permitió que los alumnos con intereses específicos tuvieran la posibilidad de seguir solo una parte del curso y contribuyó en gran medida a la actualización de varios profesionales.

Por diversos factores, la década de 1990 fue el período más importante en el afianzamiento de los cursos generales de capacitación. La ampliación de los cursos específicos de demografía mediante cursos de doctorado permitió la incorporación a las instituciones gubernamentales de nuevos investigadores con sólidos conocimientos técnicos. Sumado a un mayor interés por los problemas de población y a la mayor disponibilidad de recursos en organismos internacionales, este hecho condujo a varias instituciones a iniciar programas de capacitación con amplios segmentos de la sociedad como público beneficiario.

En el cuadro 1 se detallan los proyectos realizados en Brasil bajo el auspicio del UNFPA y que incluían iniciativas de capacitación entre sus actividades en el período 1993-2001.

Entre los proyectos señalados en el cuadro 1, se destacan las iniciativas instrumentadas en el nordeste y el centro-oeste. En la región nordeste, la Fundación Joaquim Nabuco —con el apoyo del UNFPA— instrumentó el programa de sensibilización y capacitación en demografía y planificación cuyo objetivo era sensibilizar a las autoridades estaduais y municipales respecto de la importancia de la información demográfica en la planificación y en la administración gubernamental, además de brindar a los técnicos gubernamentales los conocimientos básicos de análisis demográfico. El proyecto abarcaba inicialmente nueve Estados de la región: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe y Bahia. La primera actividad realizada fue el Seminario sobre Población y Políticas Sociales en Recife, que sirvió como marco de instrumentación del programa en la región. Posteriormente se llevaron a cabo otras actividades de ese tipo en las capitales estaduais, que incluían seminarios de sensibilización y un curso breve. Además de capacitación general, el programa proponía cursos específicos con el objetivo de familiarizar a los técnicos de las administraciones locales con el uso y la manipulación de datos demográficos. A este fin se efectuaron cursos sobre utilización de los datos de censos en la elaboración de planes y proyectos gubernamentales, en los Estados de Maranhão, Paraíba y Piauí.

Cuadro 1
PROYECTOS APOYADOS POR EL UNFPA EN EL PERÍODO 1993-2001

Proyecto	Período de instrumentación	Presupuesto (en dólares)	Contraparte nacional	Objetivo principal
BRA-91/P-04 – (Sensibilización en demografía para la planificación)	1991-1993	33 000	CODEPLAN	Promover entre las autoridades locales la inserción del tema población en la planificación social.
BRA93P08 (Sensibilización y capacitación en población y planificación)	1994-1998	518 364	FUNDAJ	Sensibilizar a las autoridades sobre la importancia de incluir información sociodemográfica en la planificación y capacitar a los técnicos en su uso.
BRA94P03 (Programa de demografía para la región centro-oeste)	1994-1998	497 507	CODEPLAN	Fortalecer la capacidad técnica de la CODEPLAN para respaldar a los Estados del centro-oeste para integrar las variables demográficas en la planificación.
BRA/94/P08 (Control de la evolución de la población)	1994-1998	525 807	IBGE	Fortalecer la capacidad técnica del IBGE para instrumentar un sistema moderno de producción de estimaciones y proyecciones del país, las unidades de la Federación y áreas pequeñas.
BRA/98/P02 (Población y desarrollo. Una agenda social 1998 – 2000)	1998-2001	658 202	CNPD	Contribuir a instrumentar y supervisar políticas públicas sobre la población y el desarrollo.
BRA/98/P05 (Programa para el fortalecimiento de las actividades en materia de población)	1998-2001	112 550	ABEP	Contribuir a consolidar el conocimiento demográfico, creando conciencia sobre la importancia de su inserción en el contexto socioeconómico.

Cuadro 1 (conclusión)

BRA/98/P06 (Estrategias de población y desarrollo para la planificación)	1998-2001	353 000	FUNDAJ	Contribuir a consolidar las acciones de inclusión de los temas demográficos en la formulación de políticas sociales para el desarrollo, en municipios y Estados de las regiones nordeste y norte.
BRA/98/P07 (Programa de población y desarrollo para la región centro-oeste)	1998-2001	328 198	CODEPLAN	Contribuir a la inserción de las variables demográficas en los procesos de planificación y desarrollo de la región centro-oeste y Tocantins, fortaleciendo los lazos de integración de los diversos organismos que utilizan la información demográfica en el ámbito municipal y estadual.
BRA/98/P08 (Sistema integrado de proyecciones, estimaciones poblacionales e indicadores sociodemográficos)	1998-2001	326 517	IBGE	Promover la comprensión y utilización de las técnicas y metodologías desarrolladas por el DEPIS/IBGE, mediante la descentralización de las proyecciones y estimaciones poblacionales y los indicadores sociodemográficos para las unidades de la Federación.
BRA/98/P09 (Incorporación de nuevas metodologías e integración con los países del MERCOSUR)	1998-2001	280 000	IBGE	Con este trabajo se procuraba contribuir considerablemente al desarrollo del sistema estadístico del MERCOSUR en su concepción más integrada.

Fuente: elaboración propia

Las repercusiones del primer proyecto llevaron a que el UNFPA continuara respaldando las iniciativas de la FUNDAJ mediante el programa “Estrategias de población y desarrollo para la planificación”. Al finalizar el segundo ciclo del programa del UNFPA con el gobierno brasileño en 2002, los proyectos de la FUNDAJ habían resultado en la capacitación de unos 1.300 técnicos de diversos organismos federales, estaduais y municipales de la región y en la creación de una completa base de datos demográficos para uso de los organismos de planificación. El mayor alcance

de los programas permitió además que se incluyera a los Estados de la región norte en algunas actividades y que de ese modo se establecieran nuevas alianzas.

El trabajo realizado permitió la construcción de una red entre los diversos organismos de planificación de los Estados, que facilitó la sustentabilidad de las iniciativas nacidas en los proyectos respaldados por el UNFPA durante la vigencia del ciclo programático.

En 1991, la *Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central* inició el programa de demografía de la región centro-oeste con el proyecto “Sensibilización en demografía para la planificación”. Este programa fue el fruto de una alianza entre CODEPLAN, ABEP y UNFPA para la realización en Brasilia del curso de demografía aplicada a la planificación, al que asistieron alumnos de los Estados de la región (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás y Distrito Federal) y de Tocantins³. Las actividades duraron cuatro semanas y, gracias al apoyo de la ABEP, contaron con la participación de varios demógrafos de renombre. Sobre la base de este primer curso se definieron estrategias que orientaron las futuras actividades del programa. Desde el primer momento se optó por una construcción colectiva, que permitiera definir las prioridades de la región en términos de capacitación en el área de demografía y elaboración de estudios. Al mismo tiempo, se inició un proceso de sensibilización de los diversos actores estatales y se procuró formalizar las alianzas mediante el establecimiento de centros de coordinación en los organismos correspondientes de cada Estado de la región y de Tocantins.

Esta iniciativa contribuyó a sensibilizar a las autoridades locales y estatales sobre la importancia del tema y a conseguir apoyo financiero para las actividades previstas con lo que aumentó la cantidad de recursos previstos en los presupuestos de los proyectos en la región centro-oeste.

Según la estrategia construida sobre la base de las diversas consultas, el proceso de capacitación constaba de tres etapas. La primera consistió en sensibilizar a los técnicos de los diversos organismos estatales y municipales en los Estados abarcados por el programa, mediante la realización de seminarios de dos días en las capitales estatales. En la etapa siguiente se llevaron a cabo, también en las capitales, cursos breves de 40 horas semanales, orientados a los técnicos que durante los seminarios mostraron interés en ampliar sus conocimientos en materia de población y desarrollo. En la tercera etapa, realizada en el Distrito Federal, se impartieron dos cursos de especialización sobre población y desarrollo, en colaboración con la Universidad de Brasilia y la Universidad Católica de Brasilia que permitieron formar interlocutores con amplios conocimientos en la materia y que pasaron a ser los responsables de la gestión de las actividades del programa en los respectivos Estados. El apoyo de la ABEP y la cooperación de diversos demógrafos de instituciones de la propia región y de otros Estados fueron de gran importancia durante todo el proceso.

Al terminar la primera fase del programa, 437 técnicos de la región centro-oeste habían pasado por al menos una de las etapas de capacitación. El 28% de ellos provenían de Mato Grosso do Sul, el 17% de Mato Grosso, el 29% del Distrito Federal, el 18% de Tocantins y el 8% de Goiás. Algunos alumnos de la región nordeste —designados por la FUNDAJ en el ámbito del programa desarrollado en sociedad con el UNFPA— también asistieron a los cursos de especialización.

En la segunda fase del programa, que comenzó al finalizar el proceso de capacitación, se hizo hincapié en la realización de estudios definidos en la agenda de trabajo elaborada con los organismos de planificación estadual. Entre esos estudios, se destaca la elaboración de las proyecciones poblacionales de los Estados de la región para cuyo efecto contó con el estrecho apoyo del IBGE y de instituciones de enseñanza de la región sudeste. Otra prioridad fue la construcción y utilización de indicadores sociopoblacionales. Este tema fue objeto de cursos a los

³ Hasta 1988 el Estado de Tocantins estaba ligado al Estado de Goiás. A partir de esa fecha pasó a formar parte de la región norte de Brasil. No obstante, debido a los lazos históricos, se optó por incluirlo en el grupo de Estados abarcados por el programa.

que asistieron técnicos de varias regiones y de países de América Latina y África. Además, se dio continuidad al proceso de sensibilización en los Estados como forma de garantizar la sustentabilidad del programa ante las modificaciones de orden político que tuvieron lugar en las administraciones públicas estatales. Por último, cabe destacar que por lo menos cinco técnicos involucrados en los proyectos siguieron cursos específicos sobre población.

Las actividades desarrolladas por CODEPLAN y FUNDAJ permitieron ampliar las iniciativas en el área de población y desarrollo y fomentaron indirectamente el aumento de la demanda de cursos específicos sobre demografía y áreas afines. La divulgación y el respaldo de iniciativas que contribuyeron a la formación de personal técnico del sector público en regiones carentes de oportunidades en este ámbito también fueron un efecto positivo.

En el cuadro 2 se presenta en forma esquemática una breve evaluación de los proyectos apoyados por el UNFPA en materia de población y desarrollo. De las experiencias de capacitación, en particular de las dificultades y los desafíos que se plantearon, se pueden obtener diversas enseñanzas. En las próximas secciones figura una evaluación más detallada de los dos proyectos objeto de este estudio.

Cuadro 2
EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS EN POBLACIÓN Y DESARROLLO FINANCIADOS POR EL UNFPA

Proyecto	Evaluación:- Externa -Interna -No hubo -En curso	Resultados (según la referencia al final del cuadro)	Dificultades o expectativas no alcanzadas	Desafíos planteados
BRA93P08 (Sensibilización y capacitación en población y planificación).	Externa e interna	-Producir texto(s) metodológico(s) -Elaborar programa(s) de computación -Capacitar	-Atraso y dificultad en la adquisición de material y equipos -Atraso en la instrumentación de actividades -Carencia de personal técnico -Heterogeneidad respecto de la calificación de las personas capacitadas - Coyuntura político-administrativa	Sustentabilidad del programa después del cese del apoyo del UNFPA
BRA94P03 (Programa de demografía para la región centro-oeste).	Externa e interna	-Producir texto(s) metodológico(s) -Elaborar programa(s) de computación -Capacitar	-Inadecuación curricular de algunos módulos en los cursos intensivos de especialización -Limitaciones de desarrollo de algunos trabajos técnicos integrados - Participación restringida de las universidades locales en el desarrollo de determinadas tareas que, posiblemente, serían compatibles con su experiencia.	Sustentabilidad del programa sin el apoyo del UNFPA
BRA/94/P08 (Control de la evolución de la población).	Externa e interna	-Producir texto(s) metodológico(s) -Elaborar programa(s) de computación -Capacitar	-Incompatibilidad entre fuentes de datos -Poca participación de instituciones regionales -Dificultad de aplicación de metodologías	Sustentabilidad del programa sin el apoyo del UNFPA

Cuadro 2 (conclusión)

BRA/98/P02 (Población y desarrollo. Una agenda social 1998 – 2000).	Externa e interna	-Producir documento(s) -Producir texto(s) metodológico(s)	Un corte de presupuesto y la interrupción del programa afectaron la realización de las actividades planeadas	Sustentabilidad sin el apoyo del UNFPA
BRA/98/P05 (Programa para el fortalecimiento de las actividades en materia de población).	Externa e interna	-Producir documento(s) -Producir texto(s) metodológico(s)		Sustentabilidad sin el apoyo del UNFPA o de otra fuente
BRA/98/P06 (Estrategias de población y desarrollo para la planificación).	Externa e interna	-Producir texto(s) metodológico(s) -Elaborar programa(s) de computación -Capacitar	Un corte de presupuesto y la interrupción del programa comprometieron la completa realización de lo que se había planeado	Sustentabilidad sin el apoyo del UNFPA
BRA/98/P07 (Programa de población y desarrollo para la región centro-oeste).	Externa e interna	-Producir texto(s) metodológico(s) -Elaborar programa(s) de computación -Capacitar	Un corte de presupuesto y la interrupción del programa comprometieron la completa realización de lo que se había planeado	Sustentabilidad sin el apoyo del UNFPA
BRA/98/P08 (Sistema integrado de proyecciones, estimaciones poblacionales e indicadores sociodemográfico).	Externa e interna	-Producir texto(s) metodológico(s) -Elaborar programa(s) de computación -Capacitar	Un corte de presupuesto y la interrupción del programa comprometieron la completa realización de lo que se había planeado	Sustentabilidad sin el apoyo del UNFPA
BRA/98/P09 (Incorporación de nuevas metodologías e integración con los países del MERCOSUR).	Interna	-Producir texto(s) metodológico(s) -Capacitar	Actividad única	Actividad única

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta CELADE 2005.

3. Debate

3.1 Factores que facilitaron la instrumentación de los proyectos en la primera fase

Las alianzas con organismos de planificación de los gobiernos estatales para la realización de los cursos en las respectivas localidades fueron de vital importancia. En el nordeste el IPESP (Instituto de Previdência do Estado de São Paulo), en Maranhão, la Fundación CEPRO (Centro de Investigaciones Económicas y Sociales) en Piauí, el Instituto de Desarrollo Municipal y Estatal de Paraíba (IDEMI), la Fundación Instituto de Planificación de Ceará (IPLANCE), el Instituto de Desarrollo Económico (IDEC) en Rio Grande do Norte, la Universidad Federal de Rio Grande do Norte (UFRN) y la Secretaría de Planificación y Tecnología (SEPLANTEC) de Sergipe, constituyeron la contraparte local en materia de transporte, personal de apoyo, instalaciones, comunicaciones, material didáctico y otros. En Pernambuco destacaron la Secretaría de Salud, la Superintendencia de Desarrollo del Nordeste (SUDENE), el Instituto de Planificación de Pernambuco (CONDEPE) y la Fundación de Desarrollo del Interior de Pernambuco (FIAM) como socios colaboradores. También la ABEP, el Ministerio de Salud, CEDEPLAR, NEPO y CODEPLAN contribuyeron enormemente a la instrumentación del Programa de sensibilización y capacitación en demografía y planificación.

Las evaluaciones realizadas durante los cursos posibilitaron la corrección de algunas fallas y el mejoramiento del programa y con ello los coordinadores del proyecto procuraron perfeccionar el contenido y la didáctica de los cursos subsiguientes, de modo de adaptarlos y orientarlos a los intereses de las instituciones, a pesar de la heterogeneidad respecto del nivel y origen de los alumnos. El fortalecimiento de las instituciones que instrumentaron los proyectos en cuanto a equipos, estructuración del banco de datos y trabajos conjuntos con asesores nacionales también contribuyó a la obtención de resultados.

Los siguientes son algunos de los diversos aspectos positivos derivados de los proyectos realizados por la FUNDAJ y CODEPLAN:

- El funcionamiento en forma integrada de dos proyectos del área de población y desarrollo (los realizados por la FUNDAJ y la CODEPLAN) y, posteriormente, por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Habitacional (SEDUH) de Brasilia⁴.
- El programa, en la forma en que fue concebido, contribuyó a que la FUNDAJ y la CODEPLAN consolidaran su posición como centros de referencia en estudios poblacionales en las regiones nordeste, norte y centro-oeste.
- La alianza entre la FUNDAJ y los organismos de planificación de los gobiernos estatales, en particular el IPLANCE, el Instituto de Desarrollo Económico y Medio Ambiente (IDEMA) y el Instituto de Desarrollo Municipal y Estatal de Paraíba (IDEME), fue fundamental para el éxito del programa.
- En el caso de la región centro-oeste, la formalización de las alianzas por medio de convenios de cooperación técnica entre la CODEPLAN, ejecutora del proyecto, y los organismos de planificación estatales permitió la creación de una red regional sobre población y desarrollo.
- Se ampliaron las posibilidades de articulación institucional entre los organismos de planificación estatal y los organismos de planificación sectoriales de los municipios de cada Estado.
- La estructuración del programa en un modelo integrado, basado en etapas (sensibilización-capacitación-integración), permitió una labor más efectiva de los técnicos participantes, además de garantizar el compromiso de los gestores de las actividades sociales en cuanto a la participación de sus técnicos.
- El programa significó una oportunidad para mejorar los cuadros técnicos de apoyo a los responsables de formular políticas y tomar decisiones.

Las asociaciones como la ABEP y las instituciones como el CEDEPLAR, el NEPO, la Secretaría de Salud de Rio Grande do Norte, además de las ya mencionadas, desempeñaron un papel muy importante en la formación de una red que aumentó la eficacia del programa y el fortalecimiento de la masa crítica de las regiones nordeste y centro-oeste y, en menor escala, de la región norte.

La asistencia técnica prestada por el UNFPA procuraba apoyar o desarrollar programas e incrementar la capacidad nacional para instrumentarlos. Esto último se logra, entre otras cosas, mediante la transferencia de conocimientos o experiencias internacionales por parte de un equipo de profesionales, denominado Equipo de Apoyo Técnico (EAT). El apoyo técnico prestado por el UNFPA se tradujo en misiones de evaluación realizadas por miembros del EAT, asistencia permanente relativa a aspectos sustantivos y gerenciales y otras actividades.

⁴ A pesar de que en este trabajo solo se presentan las experiencias conjuntas de la FUNDAJ y CODEPLAN, durante el segundo ciclo programático hubo una integración de los proyectos instrumentados por las instituciones ya mencionadas y otro, coordinado por el IBGE.

3.2 Factores que dificultaron la instrumentación de los programas en la primera fase

a) Equipos

La compra de equipos de computación en el exterior generó una serie de problemas, entre ellos la imposibilidad práctica de utilizar la garantía otorgada por los proveedores y las diferencias con las configuraciones solicitadas por los responsables para la ejecución del programa, sobre todo en el nordeste, que dificultaron mucho la mantención de los equipos.

En algunos casos estos problemas causaron modificaciones en los cronogramas de actividades de los proyectos.

b) Carencia de personal técnico

Con el desarrollo de los proyectos se verificó una carencia progresiva de personal respecto de la cantidad de tareas que debían realizarse para la instrumentación y el seguimiento de cada actividad, sobre todo las referidas a eventos realizados fuera de la sede, donde no se disponía de infraestructura adecuada. No obstante, la colaboración de las diversas instituciones regionales en esas ocasiones compensó en parte la carencia de personal técnico. En un primer momento el personal técnico administrativo de los proyectos fue contratado con recursos del UNFPA, mientras que al avanzar la ejecución de las actividades fue sustituido por técnicos del equipo funcional de las instituciones involucradas.

c) Calificación técnica

La heterogeneidad de la calificación técnica de los alumnos también dificultó en parte la plena obtención de resultados, lo que pudo haberse minimizado si las instituciones ejecutoras y la dirección de los programas hubieran participado más en el proceso de selección. En otras palabras, tal vez habría sido más eficaz establecer a priori el perfil del alumno adecuado para cada tipo de curso; por ejemplo, para los cursos que exigieran mayores habilidades de cálculo, el alumno adecuado sería aquel con una formación más orientada al sector cuantitativo. Ese problema se observó en la primera fase de los programas, mientras que en la segunda se procuró garantizar una mayor homogeneidad mediante el proceso de selección inicial. No obstante, aunque la exigencia del cumplimiento de requisitos básicos redujera la heterogeneidad entre los capacitados, ésta no se eliminó por completo, porque muchos de los técnicos seleccionados inicialmente fueron sustituidos en el curso de los proyectos.

d) Factores externos

La influencia de factores que escaparon al control de las instituciones también perjudicó diversos segmentos de los proyectos. En el nordeste, por ejemplo, el proceso electoral de 1994 comprometió la realización de algunas actividades y el buen desarrollo de otras, debido al vacío político-administrativo que provocó, afectando institucionalmente a los organismos gubernamentales vinculados al proyecto de la FUNDAJ.

En el campo económico-financiero, el Plan Real (nueva moneda) trajo aparejados dos tipos de problemas: por una parte, su creación ocasionó considerables alzas de precios en varios sectores, entre ellos el hotelero y los pasajes aéreos, mientras que por otra —y como consecuencia del proceso anterior— aumentó el costo de diversas actividades previstas, que afectó la ejecución de los proyectos.

3.3 Evaluación de la segunda fase de los proyectos: estrategias utilizadas, administración de los recursos financieros, apoyo técnico prestado al programa

De acuerdo con la evaluación realizada por los responsables de los proyectos y los profesores, los cursos se desarrollaron dentro de las expectativas: se cumplieron las etapas de trabajo programadas y la mayoría de los alumnos los aprovecharon en forma adecuada. La continuidad del intercambio técnico y el contacto permanente entre los alumnos y el equipo de los proyectos fue fundamental para el éxito de los proyectos. Se destaca en particular el asesoramiento para la instrumentación del software **RE**cuperación de **DAT**os para **Á**reas pequeñas por **M**icrocomputador (REDATAM).

En el nordeste, solo los técnicos de uno de los siete municipios representados en los cursos de capacitación efectuados en Ceará no completaron el ciclo, pues no participaron en el seminario de integración (Juazeiro do Norte). Por otra parte, los participantes que representaban a la mitad de los 12 municipios que asistieron a los cursos de Recife no presentaron el trabajo final (Olinda, Jaboatão, Cabo, Vitória, Garanhuns y Caruaru). Los técnicos de esos municipios asistían al curso que resultó afectado por la interrupción provisoria del proyecto.

Con respecto al proyecto instrumentado por la FUNDAJ, vale la pena destacar los siguientes puntos:

1. Tanto los seminarios de sensibilización e integración como los encuentros sobre población del nordeste/norte y sobre salud reproductiva fueron muy satisfactorios, no solo por la cantidad de participantes sino principalmente por la interacción entre investigadores y técnicos con poca experiencia e investigadores de alto nivel. Estas actividades fueron vitales para concretar uno de los objetivos inmediatos: aumentar el conocimiento sobre población y desarrollo mediante la producción, acumulación y difusión de datos e información sobre la realidad regional y nacional, por parte de los técnicos involucrados en el proyecto, investigadores de la FUNDAJ y consultores externos.
2. Al finalizar el programa, se solicitó a los dirigentes de las instituciones asociadas que realizaran una evaluación desde su perspectiva y sus informes fueron positivos y satisfactorios. Paralelamente, se enviaron cuestionarios a los alumnos que participaron en los cursos de capacitación en Fortaleza y Recife, para que contribuyeran a la evaluación del programa. En general, afirmaron que los conocimientos adquiridos se estaban aplicando en la planificación, directa o indirectamente, y que el programa constituyó una motivación para invertir en estudios sobre población y desarrollo. Los mayores aportes del programa fueron los siguientes:
 - Mejorar la comprensión sobre la importancia de incluir los indicadores sociodemográficos en la planificación
 - Ampliar la capacitación en materia de elaboración, interpretación e inclusión de indicadores sociodemográficos.
 - Mejorar la calificación técnica para facilitar el diálogo con especialistas y gestores.

Con respecto al proyecto desarrollado en la región centro-oeste hubo un importante acontecimiento político que afectó la ejecución de la segunda fase. El fortalecimiento institucional promovido por el proyecto dependía del mantenimiento del Núcleo de Estudios Poblacionales de la CODEPLAN. En el 2000 el núcleo fue transferido a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Habitacional lo que provocó la discontinuidad de algunas actividades y afectó la autonomía del

núcleo, que a partir de ese momento quedó vinculado a la administración directa del gobierno del Distrito Federal. Además, la situación permitió ampliar la inserción de temas ligados a la población y el desarrollo en la administración directa. Otros aspectos destacados son los siguientes:

- La sistematización en los Estados de la región de convenios de cooperación entre las secretarías estatales de planificación y los municipios. De esta forma se reproducía en los Estados la misma relación que había entre el centro de coordinación estadual y el ejecutor del proyecto.
- La realización de tres encuentros de demografía de la región centro-oeste generó oportunidades regionales para que los técnicos y ex alumnos de los cursos presentaran sus trabajos.
- La publicación de la serie Cuadernos de demografía (12 números) y el boletín “DEMOGRÁFICA” contribuyó a difundir las actividades del proyecto e información sobre población y desarrollo.

En cuanto a la modalidad elegida para la financiación del proyecto, el sistema de pagos directos a las instituciones responsables de la instrumentación fue una forma eficiente de reducir las dificultades burocráticas que en general caracterizan a las instituciones gubernamentales brasileñas.

3.4 Instrumentación de tecnologías innovadoras

Uno de los problemas de los proyectos era el elevado costo de algunas actividades, sobre todo las de capacitación. El proceso de estabilización económica afectó los precios de algunos bienes y servicios e hizo desaparecer las ganancias contables en los presupuestos de los proyectos, debido a las frecuentes desvalorizaciones cambiarias. Por otra parte, la creciente disponibilidad de información demográfica y textos en Internet permitió la preparación de una propuesta de curso a distancia para los proyectos de la CODEPLAN y la FUNDAJ.

Las ventajas de los cursos a distancia con respecto a los cursos tradicionales son varias. Teóricamente no hay límite para el número de alumnos, pero un buen desarrollo de las actividades debe considerar un mínimo y un máximo de alumnos por tutor. Otra ventaja es la posibilidad de repetir el curso —que en la práctica es ilimitada—, pero se debe tener en cuenta la necesidad de actualizar el material utilizado. El equipo necesario es mínimo y el curso puede ser tomado inclusive por aquellos alumnos con acceso precario a Internet (cuando este acceso no existe, se puede hacer por correspondencia).

Las mayores limitaciones de un curso a distancia son de dos tipos. En primer lugar, exige mayor disciplina del alumno, en comparación con un curso tradicional, porque generalmente se asigna a las actividades una determinada carga horaria semanal que, dependiendo de las actividades profesionales de los alumnos, puede causar atrasos en la conclusión del curso o inclusive el abandono. Otro punto importante es que en un curso a distancia la integración entre los alumnos con los profesores es muy reducida. Este aspecto negativo puede minimizarse mediante videoconferencias, conversaciones vía Internet (*chats*) y la construcción conjunta de hipertextos, que, sin embargo, exigen mayor dedicación de los alumnos y aparatos tecnológicos más sofisticados.

El material didáctico de un curso a distancia debe ser preparado con más anticipación que el de un curso tradicional y debe estar disponible en su totalidad antes del inicio del curso. Es necesario prever una etapa de familiarización del alumno con la nueva metodología de enseñanza, que generalmente supone la ayuda de supervisores y de un centro de asistencia que orientan al alumno en el uso del programa durante todo el curso. Hay un gran número de programas informáticos de cursos a distancia en el mercado y algunos son de dominio público y ofrecen diversas posibilidades para la preparación de los cursos. Algunas instituciones, como la Universidad

Cayetano Heredia, del Perú, optaron por desarrollar su propio programa para la instrumentación de un curso a distancia sobre población.

En los proyectos de la FUNDAJ y la CODEPLAN se realizó una experiencia piloto con la oferta de un curso a distancia sobre la creación de indicadores sociopoblaionales. Cada organización concedió 25 becas a los técnicos de las instituciones interesadas y 35 de los 50 alumnos completaron el curso. La institución responsable fue la Dirección de cursos virtuales de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (PUC Minas).

A pesar del número de desistimientos, —que se considera dentro del margen esperado en este tipo de curso— la experiencia fue provechosa. La competencia adquirida permitió a la institución promotora ofrecer nuevos cursos sobre población y desarrollo, inclusive en sociedad con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

4. Conclusiones

Se considera que los objetivos se alcanzaron en forma satisfactoria, sobre todo si se tienen en cuenta las condiciones iniciales en lo que respecta al conocimiento demográfico de las instituciones involucradas, el desprestigio de las actividades de planificación y la situación económico-financiera de las organizaciones gubernamentales de las regiones donde se instrumentaron los proyectos. La demanda cada vez mayor de datos demográficos para su uso en la definición de políticas públicas, la considerable participación de los Estados en los cursos administrados en el marco de los proyectos y la solicitud hecha por los organismos gubernamentales de cursos que den una mayor capacitación en áreas específicas —dinámica demográfica, proyecciones de población e indicadores sociodemográficos, entre otras— así lo demuestran.

Además, aumentó el interés de varios alumnos que participaron en los cursos ofrecidos en el tema de población y algunos inclusive procuraron una mayor especialización mediante cursos de maestría, mientras que otros comenzaron a trabajar en áreas relacionadas con los temas de los cursos que habían frecuentado. Al final del proyecto se realizó un sondeo telefónico sobre los alumnos cuya categoría profesional se modificó o cuyo interés por los temas poblacionales aumentó después de la participación en el proyecto instrumentado por la FUNDAJ. El resultado fue alentador, especialmente con respecto a la sensibilización sobre los temas de población.

Como consecuencia de los proyectos, se observa también una mayor articulación dentro de los Estados e inclusive entre un Estado y otro. El gobierno de Rio Grande do Norte elaboró un Plan de desarrollo sustentable inmediatamente después del curso realizado sobre esa temática y solicitó a algunos alumnos que coordinaran distintas partes de dicho plan. Paralelamente, se consolidaron los estudios de demografía en la Universidad Federal y se estrecharon las relaciones entre ésta y el IDEC. En Ceará, la idea de crear un núcleo de estudios poblacionales en el IPLANCE surgió prácticamente como consecuencia del proyecto de capacitación.

En la región centro-oeste, la integración de las actividades desarrolladas en los Estados y con instituciones de enseñanza como el Núcleo de Estudios de Población de la Universidad de Campinas por medio de proyectos financiados por el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico permitió ampliar las actividades previstas.

En el ámbito institucional, el aporte financiero del UNFPA fue de vital importancia para mejorar la infraestructura de la institución, sobre todo en la adquisición de equipos para el cumplimiento de los objetivos del proyecto. A esto se deben sumar los beneficios del intercambio con asesores externos, investigadores de reconocida competencia y la participación de investigadores de la FUNDAJ en eventos nacionales e internacionales. La dirección de la FUNDAJ reconoció la importancia del proyecto para que la institución se fortaleciera y continuara siendo el centro regional de referencia en estudios de población.

Por otra parte, se detectaron algunas debilidades, principalmente en la primera fase del proyecto del nordeste/norte. La mayor parte se relaciona con la propia concepción del proyecto, que probablemente no haya sido realista. El proyecto era demasiado ambicioso, sobre todo si se considera que era la primera experiencia en un contexto no muy favorable y que el número de investigadores que en el momento actuaban en el área de población de la FUNDAJ era muy reducido. Debe agregarse la coyuntura económica desfavorable en los Estados, la apatía e inclusive el desánimo en los cuadros técnicos estatales, municipales y otros.

Todo esto, sumado a la heterogeneidad en los diversos contextos locales —especialmente los municipios— en cuanto a la cantidad y la calificación de los técnicos, los intereses políticos y la asignación de prioridades en las actividades de planificación, impidió que la intención de dotar a los municipios de las condiciones para que pudieran controlar sus actividades de planificación se concretara satisfactoriamente.

La falta de continuidad del intercambio técnico después de la realización de los cursos y la precariedad del diálogo y el contacto entre la dirección del proyecto y la instancia superior (Superintendencia del Instituto de Investigaciones Sociales y Presidencia de la Fundación Joaquim Nabuco) también pueden considerarse puntos débiles del proyecto.

Los cursos de capacitación en materia de población y desarrollo contribuyeron a que el programa de país del UNFPA alcanzara los resultados previstos. De hecho, las actividades y estrategias adoptadas ayudaron a la formación de una masa crítica regional y, sobre todo, a aumentar la integración de factores demográficos a los procesos de planificación en los diversos niveles e instancias.

Los proyectos rompieron el círculo vicioso que impedía la inserción de la variable población en la planificación. Al difundir los datos de los censos en los organismos de planificación estatales mediante el programa REDATAM y capacitar a sus técnicos para utilizarlo, se permitió la apropiación de conocimiento por quienes formulan las propuestas gubernamentales.

Por último, la autosustentabilidad financiera de los proyectos es limitada, especialmente cuando se trata del área gubernamental; no obstante, la estrategia de trabajo integrado entre los proyectos del área de población y desarrollo y el respaldo brindado por la red de instituciones mencionadas a lo largo de este informe trajeron aparejada una serie de beneficios que deberían, en la medida de lo posible, preservarse. Se sugiere ampliar las alianzas y buscar instituciones académicas que puedan compartir la responsabilidad de ejecución de proyectos inclusive en el ámbito regional. Estas alianzas garantizarían la continuidad de las actividades incluso en períodos de discontinuidad administrativa en el servicio público.

Bibliografía

- Santos, T.F. (2002), "Relatório Final Programa População e Estratégias de Desenvolvimento para o Planejamento", Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ) (inédito).
- _____ (1998), "Relatório Final do Programa de Sensibilização e Capacitação em Demografia e Planejamento", Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ) (inédito).
- Tanaka, O. Y. (2002), "Desenvolvimento de capacidades. A contribuição do FNUAP no Brasil", São Paulo, Annablume/UNFPA.

B. Experiencias nacionales llevadas a cabo por el UNFPA: el caso de Honduras¹ y el uso de información sociodemográfica en San Pedro Sula y otros municipios

Jozef Maerien² y Arie Hoekman³

1. Introducción

Durante el decenio de 1990 el UNFPA implementó en Honduras un proyecto de gran alcance, enfocado en la generación y el uso de información sociodemográfica para el desarrollo local. Si bien en sus inicios el financiamiento principal fue proporcionado por el UNFPA y el gobierno municipal de San Pedro Sula, el mismo logró generar muchos recursos adicionales provenientes de otros gobiernos locales que se aunaron al proyecto y también del sector privado, donantes bilaterales y otras dependencias de las Naciones Unidas. Este proyecto

¹ Los autores agradecen los aportes de Aleksei Dávila y Marcos Carías.

² Representante adjunto, UNFPA, Honduras.

³ Ex Asesor Técnico Principal del proyecto HON/91/P03 y actual Representante del UNFPA en México.

que al inicio se ubicó en la municipalidad de San Pedro Sula pero al que luego se incorporaron muchos otros municipios, era en realidad un programa descentralizado de población, que duró toda la década.

En los últimos años, los esfuerzos del UNFPA apoyando el uso de información sociodemográfica para desarrollo y gestión local en Honduras han sido más bien tímidos en comparación con los de los años noventa. Sin embargo, con la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) descentralizada y con sus necesidades de seguimiento y monitoreo surge una nueva oportunidad. En el marco de los procesos de armonización y simplificación de la cooperación internacional, los sistemas de información para el monitoreo de resultados tendrán más importancia. En Honduras se ha optado por el riesgo calculado de descentralizar en cierta medida la ERP, que es el plan principal del país para el desarrollo y con el que todos los programas de cooperación se deben alinear. Los sistemas de información para monitorear la ERP también deben ser descentralizados, y será necesario que tengan datos a nivel local y fomenten una auditoría social a nivel local. Se piensa que en el próximo ciclo de programas que será negociado entre las agencias de las Naciones Unidas presentes en el país y el gobierno de Honduras se incluirá la inversión en sistemas locales de información que contengan datos sociodemográficos.

Teniendo en cuenta los últimos quince años y ahora mirando al futuro, en este documento se busca analizar los logros y resultados de experiencias pasadas en Honduras, identificar obstáculos y problemas enfrentados, formular lecciones aprendidas y algunas pautas para lograr un mayor uso de la información sociodemográfica para el desarrollo local.

2. La experiencia de San Pedro Sula (1991-1999)

En 1990 surgió la idea de crear un módulo vinculado a un proyecto de la Unidad de Docencia e Investigación (UDIP) para proveer asistencia técnica a la Municipalidad de San Pedro Sula en el manejo de información sociodemográfica. Este módulo se inició en 1991 y consistió en un proyecto modesto, concebido con una duración de dos años y que buscaba fortalecer la capacidad municipal ante el incremento de sus responsabilidades bajo el proceso incipiente de descentralización impulsado por el gobierno. Ese mismo año se aprobó el proyecto HON/91/P03 “Información Socio-Demográfica para el Desarrollo Municipal”, que se inició en enero de 1992. La contribución del municipio consistió en el pago de los sueldos de los funcionarios municipales dedicados a este proyecto y en la renta y equipamiento de las oficinas.

Los objetivos del proyecto eran: 1) generar información demográfica para facilitar la asignación de recursos y la toma de decisiones a nivel municipal; 2) capacitar al personal profesional de la Unidad de Investigación y Estadística Municipal (UIES) para una eficiente elaboración de la información socioeconómica y demográfica y, 3) contribuir a generar una mayor conciencia sobre las dinámicas demográficas y sus implicaciones en el desarrollo regional.

En una primera instancia, en el proyecto se trató de utilizar los datos del censo poblacional de 1988. Sin embargo, los datos y la cartografía de base mostraron grandes problemas de calidad y la información censal no podía utilizarse a nivel de los barrios o inclusive de los cuadrantes de la ciudad de San Pedro Sula. Así, una de las primeras actividades en que se enfocó la UIES, con el apoyo del proyecto del UNFPA, fue realizar un censo y una actualización cartográfica de la ciudad.

Al iniciarse el proyecto, la UIES era una pequeña institución municipal, que sólo contaba con dos funcionarios y con pocos recursos adicionales. Sin embargo, en sólo un año la Municipalidad fortaleció la UIES con seis funcionarios más y aportó mayores recursos financieros para el pago de encuestadores y los trabajos de cartografía.

En los años siguientes la UIES siguió creciendo fuertemente, esta vez mediante las actividades implementadas en el proyecto. Se levantó una nueva cartografía censal para San Pedro

Sula, con instrumentos (GPS). Esa cartografía comprendía no sólo calles y avenidas sino también los lotes de terreno y su uso y también las edificaciones. Además, se logró identificar las distintas unidades que componían cada edificio y el uso que se daba cada unidad. Esta información cartográfica fue digitalizada mediante el software Autocad.

En base al primer recuento censal y con el apoyo del proyecto la UIES empezó un programa de recuentos parciales (*roll-over census*) para asegurar la mantención de la información cartográfica y sociodemográfica actualizada en el tiempo. Al mismo tiempo, se trabajó en la integración de diferentes bases de datos, entre ellos las mismas bases censales y algunas encuestas específicas, para cuyo efecto se recurrió al software REDATAM lo que redundó en una mayor capacidad de análisis de los datos provenientes de diferentes fuentes.

Entre las otras actividades relacionadas con la generación de información sociodemográfica cabe mencionar varias encuestas, entre ellas la de población e indicadores sociales, que la UIES realiza anualmente desde 1993.

En 1994, y debido a la creciente importancia de la UIES como fuente principal de información en la toma de decisiones de los diversos actores que operan en el área de San Pedro Sula (municipalidad, dependencias gubernamentales, empresa privada, etc.), el municipio otorgó a la UIES el estatus de una dirección municipal, que tomó el nombre de Dirección de Investigación y Estadística Municipal (DIEM). Asimismo, elevó la asignación presupuestaria a la DIEM y le otorgó mayor grado de autonomía en sus operaciones. El éxito del proyecto llevó a que el UNFPA extendiera su duración por otros dos años.

En los años siguientes el proyecto apoyó la generación de múltiples investigaciones sociodemográficas basadas en la información recogida. Usando fondos propios de la ciudad se publicaron folletos y libros sobre San Pedro Sula, para uso en las escuelas y para educar a los niños y las niñas de los últimos años de primaria y primeros años de secundaria sobre el tema de la población y el desarrollo en su ciudad. Asimismo, se acudió a otros medios de divulgación, incluidas revistas, publicaciones, presentaciones, videos, mensajes radiales y televisivos, conferencias, etc. De esa manera el UNFPA entró en una muy buena relación con el municipio.

En las investigaciones realizadas —todas con participación del personal municipal— se incluían temas como género, salud reproductiva, población y desarrollo, población y medio ambiente, vivienda, migración, etc. todas apoyando la toma de decisiones a nivel local. Para realizar algunas de estas investigaciones, el proyecto también logró despertar el interés de otros donantes y mediante aportes multilaterales realizó estudios interesantes y novedosos, por ejemplo, un estudio de conocimientos, actitudes y prácticas (CAP) sobre el VIH/SIDA, el que comprendió una encuesta representativa a nivel de agrupaciones de barrios que se levantó entre agosto y diciembre de 1994. La investigación preliminar de los datos provenientes de esta encuesta provocó la decisión de efectuar una investigación a fondo⁴. Otro estudio específico se centró en la violencia, y más específicamente en la violencia de género y en las percepciones de seguridad y de la respuesta que se esperaba del gobierno y produjo varias recomendaciones para la recién creada fuerza policial municipal de San Pedro Sula.

Ahora bien, no todos los estudios realizados por la DIEM fueron recibidos con el mismo entusiasmo. Por ejemplo, la investigación realizada sobre el VIH/SIDA en la prisión generó un resentimiento en ciertos grupos de interés, particularmente si se considera que la investigación también detectaba serios problemas con el respeto a los derechos humanos de los prisioneros con VIH/SIDA y de la población penal en general.

La decisión inicial de crear una cartografía y bases de información sociodemográfica de uso multifuncional ayudó a que la UIES —y posteriormente la DIEM— se convirtieran en las

⁴ Bernhard, E., Guzmán, J. M. y Palloni, A. (1998).

principales fuentes de datos a nivel municipal. Por ejemplo, la información cartográfica con los lotes y las estructuras físicas ayudó a actualizar y mejorar el catastro de San Pedro Sula, lo que, obviamente, trajo como resultado el aumento de los ingresos municipales y una mejor sostenibilidad de las actividades de la DIEM. Asimismo, esa información cartográfica sirvió de base para los procesos de legalización de tierras y ayudó a las familias que habitaban las casas ubicadas en estas zonas como resultado de invasiones en el pasado, a legalizar sus títulos de propiedad, les dio una mayor seguridad habitacional y liberó recursos para mejorar sus viviendas e invertir en microempresas.

La cartografía y la información sociodemográfica proveniente de censos y encuestas y los posteriores estudios sirvieron para apoyar el proceso de participación ciudadana en la toma de decisiones, que recibió apoyo financiero y técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En este proyecto se realizaron consultas barriales y cabildos abiertos, en los que se discutió la información sobre los mismos barrios proporcionada por el proyecto del UNFPA y las delegaciones barriales definieron prioridades de desarrollo. Este proceso contó con el decidido apoyo de la municipalidad y conllevó una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y por ende en las asignaciones presupuestarias del propio gobierno municipal. Asimismo, la mayor participación ciudadana produjo una mayor transparencia en el uso de los fondos públicos, no sólo de la Municipalidad sino también de otras entidades gubernamentales. Durante algunos años, este modelo de participación ciudadana tuvo éxito. Sin embargo, luego de nuevas elecciones municipales, el gobierno entrante decidió discontinuar esta modalidad de trabajo.

Otros gobiernos locales comenzaron a percibir el éxito del programa apoyado por el UNFPA en San Pedro Sula e hicieron contactos para construir sus propias unidades de estadísticas sociales. Se les proporcionó asistencia técnica y algún equipamiento. Además, se logró concertar con la Municipalidad de San Pedro Sula que el personal capacitado de la DIEM participara en las actividades de asistencia técnica a estos otros municipios, apoyándolos en la creación de sus unidades y en el entrenamiento del personal. Se establecieron unidades de investigación y estadística social en cuatro municipios: La Ceiba, Puerto Cortés, Santa Rosa de Copán y Comayagua. Además, la DIEM empezó a extender su cobertura a los municipios más cercanos (Choloma y Villanueva) que expresaron su interés en contar con información sociodemográfica actualizada para la toma de decisiones en sus propios municipios. En estos casos se elaboró nuevamente la cartografía digitalizada, se realizó el recuento censal y comenzaron las encuestas anuales sobre población e indicadores sociales. Vale la pena mencionar que esas encuestas eran similares para los diferentes municipios —permitiendo la comparabilidad—, pero a la vez contenían módulos específicos sobre temas de interés particular para cada municipalidad.

Un aspecto específico de algunas de estas municipalidades, particularmente las del norte del país, era el vertiginoso crecimiento de su población causada por la inmigración, principalmente de mujeres, para trabajar en la industria de maquila. Así, en el municipio Villanueva se registró en cierto momento un crecimiento cercano al 45% anual, pues allí se abrieron nuevas plantas maquiladoras, lo que provocó una severa presión sobre los servicios municipales. En Villanueva, y también en Choloma, otro municipio con condiciones parecidas, se usó información generada por el proyecto para trabajar con los dueños de la industria de maquila y demostrar la necesidad de invertir en servicios de salud reproductiva.

Otra actividad importante impulsada por el proyecto del UNFPA, fue el establecimiento de un sistema de monitoreo de fecundidad y mortalidad infantil a partir de un registro establecido en los diversos hospitales y clínicas de la ciudad de San Pedro Sula. Las investigaciones realizadas en base de este registro —para cuyo efecto se utilizó el análisis indirecto de la fecundidad y mortalidad infantil— demostraron varias ineficiencias en el sistema de salud, tanto en la atención al parto como un alto porcentaje de adolescentes atendidos en estos centros de salud por complicaciones relacionadas con el aborto. Además, se detectó que el Hospital Regional del Norte funcionaba

primordialmente como un centro de atención al parto sin de cumplir con su función de hospital especializado de tercer nivel. Posteriormente, esta investigación fue acompañada con un proceso de estudio y capacitación para las parteras tradicionales, y se detectó un porcentaje relativamente alto de partos atendidos que correspondían a adolescentes. En base de estas investigaciones, el proyecto logró un mayor acercamiento entre los diferentes actores en el área de la salud, y un mayor involucramiento del gobierno local, que resultó en la conformación de un comité interinstitucional de salud a nivel de la ciudad de San Pedro Sula, coordinado por el regidor encargado del área de salud. Como resultado, se determinó estimular el establecimiento de clínicas de atención materno-infantil y la ampliación de los servicios de salud reproductiva y más específicamente de planificación familiar en la municipalidad.

Un hecho quizás más sorprendente en el proyecto es el que provino del sector privado. Como la DIEM ya era reconocida como proveedor de información básica para la planificación de obras públicas, empezó a atraer la atención del sector privado —particularmente en la planificación de inversiones en el campo de las telecomunicaciones. En 1993, la empresa estadounidense AT&T había ganado una licitación pública para la modernización de la red de telecomunicaciones de la empresa estatal Hondutel. Para determinar el número de líneas telefónicas y para planificar la nueva red de telecomunicaciones, esta empresa necesitaba información cartográfica y sociodemográfica confiable y actualizada. En el caso de San Pedro Sula, definieron que la DIEM era la fuente de datos idónea y pidieron a las autoridades municipales que les proporcionaran la información. Sin embargo, como el trabajo de la DIEM contaba con una alta participación del UNFPA, se procedió a negociar con la empresa AT&T para establecer un proyecto de cooperación, financiado por AT&T y que sería ejecutado por las Naciones Unidas, utilizando la DIEM como base de operaciones. Pero, en esos momentos no era posible que el UNFPA recibiera fondos de la empresa privada por altos montos, por lo que se decidió canalizar la ejecución del proyecto propuesto a través del Departamento de las Naciones Unidas para el Apoyo al Desarrollo y Servicios de Gestión (UNDDSMS⁵). Este proyecto fue el primer esfuerzo a nivel mundial de cooperación entre las Naciones Unidas y una empresa privada para la ejecución de un proyecto de desarrollo. Su presupuesto inicial llegó a un millón de dólares estadounidenses y en junio de 1993 el UNDDSMS recibió el primer depósito hecho por AT&T. Dos meses más tarde, la DIEM contaba con cincuenta funcionarios más, número que en los meses siguientes llegó a los noventa.

Este proyecto, llamado “Población y Comunicación: Estudios Demográficos de Campo y Demanda de Telecomunicaciones” (HON/93/X01), tenía como objetivo principal llevar a cabo estudios de demanda telefónica en 32 ciudades y comunidades de las zonas norte y central del país. Pero el proyecto contemplaba también el financiamiento de actividades relacionadas con las operaciones del proyecto UNFPA (por ejemplo, asumir el pago de salarios a investigadores en el área de salud reproductiva y compartir los gastos de dirección de ambos proyectos). Además, se acordó con la empresa AT&T que la información generada por el proyecto sería de dominio público y que podría ser utilizada en beneficio de las comunidades en que se operaría. Bajo este mismo proyecto se procedió a levantar censos en todas las ciudades y comunidades y su respectiva cartografía digital a nivel de edificación. Utilizando esta información de base, el proyecto empezó a generar sistemas de información geográfica útil para la toma de decisiones por los gobiernos de estas ciudades y comunidades y también por otros actores.

En 1996, cuando el proyecto llegó a su término —dejando muchos resultados positivos— la DIEM quedó funcionando enteramente con personal municipal, pero cabe indicar que se crearon mayores expectativas en otras municipalidades. Además de San Pedro Sula, los municipios de La Ceiba, Puerto Cortés, Santa Rosa de Copán y Comayagua solicitaron al UNFPA su continuado apoyo en forma de asesoría a la DIEM y las nuevas unidades de investigación en las otras municipalidades. Esta solicitud fue apoyada además por la Asociación de Municipios de Honduras

⁵ United Nations Department for Development Support and Management Services.

(AMHON) y se propuso también entrar en acuerdos de costos compartidos con el UNFPA; se hacían cargo de la parte financiera y el UNFPA proporcionaba la asistencia técnica. El UNFPA respondió positivamente a esta solicitud y aprobó el proyecto HON/96/P01 “Información Sociodemográfica para Apoyar el Fortalecimiento Municipal” con el objetivo de contribuir en el crecimiento de la capacidad local de generar, procesar, utilizar y diseminar información sociodemográfica útil para la planificación del desarrollo en estas Municipalidades. El trabajo con estas municipalidades implicaba para el UNFPA un costo relativamente bajo en tanto que algunos municipios, como los de Puerto Cortés y La Ceiba, lograron mucho valor añadido e incluso autogeneraron nuevos ingresos.

Mientras tanto la DIEM continuó ofreciendo sus servicios de información para la planificación tanto a los entes públicos como a los privados y logró aportar a la planificación de nuevas inversiones por parte de la Empresa Municipal de Agua y Alcantarillado y a la Empresa Nacional de Energía Eléctrica.

Cabe destacar que a partir de 1997 y con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se inició un proyecto de gran envergadura para mejorar los sistemas viales, de drenaje y para modernizar el sistema de planificación urbana de San Pedro Sula. También en este caso la DIEM sirvió como principal ente de información para este proyecto, apoyándose principalmente en los sistemas de información geográfica elaborados con el apoyo de los proyectos HON/91/P03 y HON/93/X01.

En 1997 se hizo una evaluación del proyecto HON/96/P01. En la revisión de medio plazo del programa del país en 1998 se decidió entre el gobierno y el UNFPA reorientar las prioridades, particularmente en vista de la reducción del presupuesto desde 1999, causada por la crisis financiera por la cual el UNFPA (que depende de las donaciones voluntarias de los gobiernos) experimentaba en ese momento. Como consecuencia, en 1999 se finalizó este proyecto.

Al mismo tiempo que el UNFPA aprobó el proyecto de continuación, aprobó la ejecución del proyecto regional “Plan 2000: Integración de Sistemas de Información Sociodemográficos para la Planificación Local” (RLA/96/P01). Este proyecto tuvo su origen por un lado en las crecientes solicitudes de otros países para utilizar la experiencia hondureña para promover proyectos de similar índole y por otro lado en la solicitud de AT&T para emprender un proyecto conjunto similar al HON/93/X01 a nivel centroamericano, y cuyo financiamiento sería de cargo de AT&T; además contaría con la participación financiera del UNFPA. La propuesta de proyecto se presentó a consideración de las Naciones Unidas y a la gerencia de AT&T y luego de varias consultas legales AT&T aprobó en principio el proyecto. Lamentablemente, cuando las Naciones Unidas aprobaron la ejecución de este proyecto, AT&T decidió su retiro debido a un cambio repentino en su estrategia corporativa, cuando experimentó cambios estructurales y se retiró de la instalación y operación de redes físicas de telecomunicaciones. La propuesta del proyecto fue adaptada a las nuevas circunstancias, y sus objetivos fueron limitados de acorde a la disponibilidad de fondos regionales del UNFPA. Este proyecto, además de apoyar la red de unidades municipales establecidas en Honduras, comenzó a proporcionar asistencia técnica a otros países de la región, básicamente con un enfoque de respuesta a solicitudes de varias municipalidades en estos países.

De la experiencia de trabajo en San Pedro Sula y otros municipios es posible desprender algunas conclusiones:

Primero, los proyectos fueron concebidos desde la perspectiva local y con la participación de las autoridades municipales y de otros actores locales, lo que garantizaba un mayor sentido de apropiación por los gobiernos locales. Si bien los proyectos contaban con alta aceptación local y lograban una relativamente alta participación financiera de parte de los gobiernos locales, no operaban con una adecuada participación del nivel central. Aunque ese mayor involucramiento del nivel central al inicio permitía avanzar en forma acelerada, a la larga resultó ser una desventaja. Aunque bajo el proyecto HON/91/P03 e incluso en el período de formulación del proyecto

HON/96/P01, con el apoyo de la AMHON se buscaba una mayor vinculación con el gobierno central para facilitar un apoyo más amplio en la extensión de la experiencia a otras municipalidades, esto nunca se logró. Es necesario aclarar que el proyecto HON/91/P03 había recibido solicitudes de un número mucho mayor de municipios que los que lograba atender con los pocos fondos disponibles. Entre los municipios que solicitaron asistencia técnica figuraban Cholulteca, Tegucigalpa y Trujillo, entre otros.

A pesar de la falta de apoyo a nivel central para facilitar la extensión de la experiencia, varias entidades centrales vieron fortalecidas sus capacidades operativas en los municipios participantes en el proyecto. Por ejemplo, la Dirección General de Estadísticas y Censos (DGEC, actualmente Instituto Nacional de Estadísticas), que usó la información producida a nivel local para sus encuestas de hogares y para la preparación del censo de 2001. Otra entidad que utilizó la información generada bajo el proyecto fue el Ministerio de Salud, en particular la Dirección de la Región V. Sin embargo, en la mayoría de los ministerios, debido a su organización centralizada, no se lograron impactos en políticas nacionales con las actividades del proyecto. Lo mismo sucedió con la Empresa Nacional de Agua y Alcantarillado, y la Empresa Nacional de Luz Eléctrica, en las que el proyecto identificó muchas potencialidades de cooperación a nivel local y que fueron reconocidas por las dependencias locales de estas empresas públicas, pero sin eco a nivel nacional. El proyecto inicialmente había identificado a los principales interesados a nivel local y con su base de operaciones lejos de la capital. Debido a los buenos resultados, su área de acción y el número de actores y usuarios de información, crecieron más allá de lo esperado. Ese crecimiento no se vio acompañado por una estrategia deliberada del gobierno central en busca de la apropiación del proceso.

Segundo, es sumamente importante la apropiación de las actividades a nivel local y asegurar a la brevedad posible su sostenibilidad con los propios recursos financieros y capital humano de los gobiernos locales. Se aprecia que los municipios bien pueden aportar recursos propios a los proyectos y que logran valor añadido en estas inversiones generando nuevos ingresos. Esto se consigue sobre todo en la medida que el sistema de información sea multifuncional y responda a las necesidades del mayor número de usuarios posibles presentes en el plano local. Entonces, si se trata de iniciar un proceso autónomo sin mayor participación financiera externa, no puede comenzarse con los municipios más pobres. Hay que hacerlo con municipios que tengan un entorno de múltiples grupos de interés en datos sociodemográficos y que cuenten con un liderazgo dispuesto a comprometerse a largo plazo.

Hay que procurar que el nivel de dependencia de los municipios del financiamiento externo y de la asistencia técnica no perdure por mucho tiempo. Es necesario que exista un buen balance. En tal sentido, un proceso dirigido desde arriba no lograría esta sostenibilidad, pero sí es recomendable que se logre la anuencia del gobierno central en la asignación de recursos financieros para que los gobiernos locales tengan la capacidad inicial para participar en un proceso de esta índole, lo que promovería la capacidad de municipios intermedios. En el caso de municipalidades pequeñas y rurales, que no cuentan con una masa crítica en términos de demanda y oferta para información sociodemográfica, se podría pensar en el establecimiento de mancomunidades para organizar el trabajo.

Tercero, un elemento muy importante es la participación ciudadana. El establecimiento de sistemas de información locales no sólo requiere la participación de los diferentes usuarios potenciales para determinar las necesidades sino también la de las comunidades locales en la generación de la misma información. Los sistemas de información adquieren mayor utilidad si son a su vez utilizados en procesos de participación ciudadana en la definición de las prioridades de desarrollo. En la medida en que los gobiernos locales se expongan a discutir la asignación presupuestaria con la misma comunidad, se puede lograr un mayor balance entre las expectativas y los recursos existentes.

Cuarto, Esta vez se trata de un problema permanente: la inestabilidad de personal cada vez que hay un cambio de gobierno. Este proyecto tampoco ha escapado de este problema. Una solución parcial a este problema es el apoyo académico, que proporcionó capacitación universitaria permanente para funcionarios de gobiernos locales especializados en la producción y el manejo de datos sociodemográficos para la planificación del desarrollo.

Finalmente, cabe destacar que la disponibilidad de información sociodemográfica y geográfica actualizada y precisa a nivel local no sólo es de gran utilidad para planificar el desarrollo y acompañar las operaciones gubernamentales de prestación de servicios sino también puede servir para la prevención y mitigación de efectos de desastres naturales. En el caso de San Pedro Sula, después del paso del huracán Mitch (octubre de 1998), la municipalidad contaba con la DIEM (con la asistencia de los proyectos UNFPA a nivel regional y nacional), que no sólo ayudó a determinar la extensión de los daños sino también de la cantidad de personas (y sus características) que requerirían ser albergadas y a la población que debería ser reubicada en nuevos asentamientos humanos.

3. Algunas actividades desarrolladas en el Programa 2002-2006

En el marco del proyecto HON/02/P05 “Apoyo al INE en el análisis de datos censales”, se definió apoyar a cuatro gobiernos locales (Tegucigalpa, San Pedro Sula, Comayagua y Santa Rosa) para que lograran una mayor capacidad para analizar información sociodemográfica.

Para alcanzar ese propósito, el INE, con el apoyo del UNFPA, desarrolló las siguientes actividades:

- Varios talleres de capacitación en REDATAM para técnicos de las 4 municipalidades del proyecto.
- Diversas reuniones de presentación de datos censales, en las que se incluyeron municipios adicionales.
- Un curso de “capacitación a alcaldías sobre uso de información censal” con técnicos de 9 municipalidades.
- Estudios especiales en los que se analizaron variables sociodemográficas a nivel de los municipios involucrados en el proyecto.
- Actualmente se están impartiendo varios cursos de capacitación para utilizar indicadores demográficos en la planificación municipal.

Una actividad que estaba prevista, pero en la cual el INE no avanzó mucho, es el desarrollo de una metodología para integrar los datos del censo con las encuestas de fecundidad y de hogares, para que de esta forma las municipalidades dispongan de un rango más amplio de variables para realizar aproximaciones.

En el marco del proyecto HND5P202 “Apoyo a la Secretaría de la Presidencia en la Investigación sobre Población en el Marco de la Estrategia de Reducción de la Pobreza”, se realizó un estudio para la definición de indicadores, línea de base y metas de la Estrategia de Reducción de la Pobreza a nivel municipal” en el que se utilizaron criterios de análisis sociodemográficos y que dio como resultado la elaboración de una metodología que fue utilizada por la Secretaría de la Presidencia en el proceso de priorización de los municipios que serán beneficiados con los recursos generados por la condonación de deuda externa en el proceso de implementación de la ERP.

En el marco del proyecto HON/02/P04 “Apoyo a la Formación de Recursos Humanos en el área de Población”, los estudiantes de la segunda promoción de la Maestría en Demografía Social de la UNAH, elaboraron —como parte de sus actividades de investigación— diagnósticos sociodemográficos para 16 municipios del centro y sur del país.

Entre las lecciones aprendidas más valiosas y recuperables cabe citar las siguientes:

- Los ejercicios de capacitación que involucran a técnicos municipales son generalmente positivos, porque permiten crear una masa crítica de personal calificado a nivel local y eso contribuye a mejorar la capacidad de planificación de los municipios.
- Sin embargo, para que los resultados de estos procesos tengan una mayor proyección y sostenibilidad, es necesario involucrar en su desarrollo no sólo a entidades de carácter técnico (como el INE) sino también —de una manera coordinada e integrada— a instancias de carácter más político, como la Secretaría de Gobernación y Justicia y la AMHON. Este aspecto deberá ser considerado para proyectos futuros.
- Cuando se articulan en un proceso continuo la elaboración de estudios y su utilización en la formulación de políticas de gobierno, se puede lograr resultados más inmediatos en materia de incorporación de la dinámica sociodemográfica. Por esa razón, es recomendable establecer vinculación con la entidad gubernamental que tiene a su cargo la coordinación del proceso de formulación de políticas públicas. Esto es válido tanto al nivel nacional como al local.

4. Algunas ideas para seguir adelante

El ciclo programático actual termina en 2006, y los recursos para el Subprograma de Población y Estrategias de Desarrollo ya están mayoritariamente comprometidos. Una nueva actividad que se pretende hacer antes de terminar el ciclo actual es la incorporación de los datos del censo de 2001 en un sistema de información geográfica usado para mitigación de efectos de eventuales desastres naturales, y que entregue datos adecuados de población a las instancias en terreno (también a nivel local) involucradas en la respuesta. También se explora la posibilidad de revisar el tema migración interna y sus efectos (sociodemográficos y otros) sobre las comunidades locales de expulsión.

En el próximo ciclo programático, el tema medio ambiente va a tener una mayor importancia. Se necesita poner más énfasis en el ordenamiento territorial en el país, y así mejorar las relaciones entre población y uso de recursos naturales, previniendo y disminuyendo el impacto de eventuales desastres naturales. Para tales efectos, el uso de datos sociodemográficos será vital.

El tema de juventud y su importancia para el desarrollo local debe ser más investigado en procura de influir en las políticas locales sobre la juventud. Se necesitarán datos sobre esta cohorte de la población y su peso futuro para el desarrollo, en procura de aprovechar al máximo el llamado 'bono demográfico' en el plano local.

Continuarán los esfuerzos también para integrar datos de población en los sistemas de información de la ERP a nivel local, dentro del marco de la descentralización en el país. La producción de datos y evidencias que apoyen argumentos para inversiones en población y desarrollo local será clave. Es creciente la atención en el uso de sistemas (sectoriales) de información para monitorear los recursos y resultados de la ERP, de la armonización de los cooperantes etc., y todos estos esfuerzos tienen, de alguna manera, datos desagregados. Es importante que los beneficiarios y las contrapartes tengan acceso también a esta información relevante para su comunidad o municipio y que participen plenamente y de manera informada en las decisiones que se toman con base en estos sistemas de información.

Bibliografía

Bernhard, E., Guzmán, J. M. y Palloni, A. (1998), *Conocimientos, Actitudes y Prácticas de la Población Relacionadas con el VIH/SIDA (Encuesta CAP/SIDA)*, UNFPA/DIEM, San Pedro Sula.

C. El Proyecto "Apoyo a los Sistemas de información sociodemográfica para el desarrollo a nivel local": La experiencia de Nicaragua

Medea Morales¹

1. Introducción

Este proyecto surgió como una demanda del gobierno de Nicaragua para contribuir al proceso de descentralización y fortalecimiento municipal, como parte de su política de reforma del estado y considerando que en esa descentralización había estado ausente el fortalecimiento de la capacidad local para generar su propia información destinada a la toma de decisiones. En gran medida, las autoridades locales dependían del Gobierno Central para obtener información sobre sus propias comunidades y generalmente esta información era incompleta, dispersa, de difícil acceso y desactualizada.

En el año 1998, a solicitud del Gobierno de Nicaragua, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) —a través del Programa 1998-2001— continuó su apoyo al proceso de descentralización y fortalecimiento municipal mediante la provisión de

¹ Asesora en Población y Desarrollo, UNFPA, Nicaragua.

mecanismos de información sociodemográfica para la toma de decisiones y la formulación de planes de desarrollo descentralizado.

Para ese fin y en el marco del Programa de Cooperación 1998-2001, se formula el Proyecto NIC/98/P11 “Apoyo a los Sistemas de Información Sociodemográfica para el Desarrollo a Nivel Local”, que procura dar asistencia técnica y financiera al Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) y a veinte alcaldías municipales, con el objetivo de fortalecer las bases de información sociodemográficas y la capacidad técnica municipal de generar y utilizar información local para formular, implementar y evaluar políticas públicas y programas en el área de población.

El proyecto tuvo una duración de cuatro años (del 1 de junio de 1998 al 31 de diciembre de 2001) y contó con una contrapartida de fondos nacionales para cubrir gastos de personal nacional del INIFOM, contraparte del proyecto, y de las alcaldías beneficiarias, y también un porcentaje del gasto de servicios básicos. La coordinación del proyecto estuvo a cargo del INIFOM y se beneficiaron además autoridades locales y técnicos del nivel central y regional del INIFOM y de las alcaldías de los 20 municipios seleccionados.

Para optimizar los recursos existentes y evitar la dispersión de esfuerzos, en este proyecto se seleccionaron 20 municipios ubicados en el área geográfica de influencia del Programa de Cooperación del UNFPA vigente (Región central-norte y del Atlántico de Nicaragua). El criterio para seleccionar los primeros diez municipios fue utilizar las cabeceras departamentales de la Región Central-Norte de Nicaragua, que presentaban altos niveles de pobreza. Para los otros diez municipios se consideró un rango de población superior a veinte mil habitantes y con altos niveles de pobreza. La selección de la Municipalidad El Rama estuvo vinculada con la necesidad de fortalecer las acciones de protección de los recursos naturales y conservación del medio ambiente contempladas en el proyecto “Corredor Biológico”, que pretende detener el avance de la frontera agrícola y disminuir la migración del campo a la ciudad.

Los municipios cabeceras departamentales seleccionados fueron los siguientes: Matagalpa, Jinotega, Ocotal, Estelí, Somoto, Juigalpa, Boaco, San Carlos, Puerto Cabezas y Bluefields y los municipios adicionales fueron: Cuá-Bocay, Wiwilí, El Tuma-La Dalia, Ciudad Darío, El Rama, Nueva Guinea, Waslala, Camoapa, Jalapa y Condega. Se procuró contar con los siguientes actores y productos:

1. Veinte autoridades locales electas y delegados regionales del INIFOM sensibilizados sobre la importancia del uso de la información sociodemográfica a nivel municipal.
2. Cuarenta técnicos locales fortalecidos en el conocimiento y uso de herramientas computacionales y paquetes sociodemográficos para el manejo de las bases de datos y los sistemas de información local.
3. Cinco sistemas de información geográfica local fortalecidos en cinco municipios y actualización de bases de datos sociodemográficos actualizados en quince municipios.
4. Siete informes estadísticos y cinco diagnósticos sociodemográficos de municipios beneficiarios del proyecto.

En el primer año del proyecto, las actividades cubrieron a Estelí, Somoto, Ocotal, Matagalpa y Jinotega y a los técnicos de las delegaciones regionales del INIFOM de Matagalpa, Juigalpa, San Carlos y Estelí, que recibieron capacitación conceptual y metodológica sobre los temas sociodemográficos. También se les proporcionó asistencia técnica y temática para el uso y manejo de bases de datos, para el procesamiento de los indicadores demográficos y para la elaboración de los informes y diagnósticos demográficos municipales. Se establecieron contactos con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) a fin de disponer de la base de datos del censo nacional de población y viviendas del año 1995. Se instalaron en cada municipio esas bases de datos del censo y se agruparon por temas. También se desarrollaron reuniones de coordinación con

instituciones sectoriales representadas en el nivel local para obtener información adicional al censo (información de educación, salud, vivienda, etc.), que fueron guardadas en hojas de cálculos Excel y así facilitar su integración con ArcView, que era el software elegido para la creación de los sistemas de información geográfica (SIG).

En el segundo año de ejecución del proyecto se incorporaron otros cinco municipios (Boaco, Juigalpa, San Carlos, Puerto Cabezas y Bluefields) y las actividades se orientaron, al mismo tiempo, a reforzar los conocimientos de los técnicos de los cinco municipios anteriores en los temas demográficos y a iniciar el proceso con los nuevos municipios. También se dio comienzo a la creación de los sistemas de información sociodemográficos y geográficos.

En el tercer año del proyecto se incorporaron los diez municipios restantes (Jalapa, Condega, Ciudad Darío, Cuá Bocay, Wiwilí, Tuma-La Dalia, Nueva Guinea, El Rama, Camoapa y Waslala), a las que sólo se proporcionó información temática. Además, se crearon las bases de datos censales para su uso en el municipio.

La estrategia del proyecto se basó en el trabajo con autoridades locales y con técnicos municipales contrapartes del proyecto, lo que facilitó la comunicación entre autoridades y técnicos municipales y, por tanto, el desarrollo exitoso del proyecto, especialmente Matagalpa, Jinotega, Estelí, Ocotal y Somoto. También se aprovechó la colaboración entre técnicos municipales, pues el conocimiento adquirido por algunos técnicos locales fue aprovechado para fortalecer a los técnicos de los municipios rezagados.

Para asegurar el respaldo político a los técnicos locales, se desarrolló un conjunto de actividades de sensibilización con los delegados regionales de INIFOM y las autoridades locales de los veinte municipios beneficiarios del proyecto, mediante seminarios informativos, visitas de campo, reuniones bilaterales, intercambio de experiencias entre autoridades municipales nicaragüenses y funcionarios de INIFOM con autoridades municipales de San Pedro Sula, Honduras, donde se estaba ejecutando un proyecto con objetivos similares. Todo este esfuerzo contribuyó a una mayor comprensión sobre las interrelaciones entre población y desarrollo y la importancia del uso de la información sociodemográfica.

Se fortaleció la capacidad técnica de los funcionarios técnicos del nivel central y regional del INIFOM y de las alcaldías contrapartes del proyecto mediante asistencia técnica permanente del proyecto mediante el desarrollo de cursos de capacitación en aspectos conceptuales y metodológicos para la construcción de indicadores sociodemográficos municipales y para la comprensión de las interrelaciones entre población y desarrollo.

Para la creación de los sistemas de información sociodemográficos locales, el proyecto proporcionó equipos computacionales (microcomputadores) y software (SPSS, ArcView, REDATAM) a las diez alcaldías de las cabeceras departamentales donde se instalarían esos sistemas, a las tres delegaciones regionales de INIFOM y a la oficina de coordinación del proyecto (ubicada en la sede central del INIFOM); asignó además un plotter y un reproductor de multimedia.

Este equipamiento acompañado por la entrega de las bases de datos del censo 1995 para cada municipio y la capacitación de los técnicos municipales sobre conocimiento y uso de programas computacionales para el manejo de las bases de datos (SPSS, ArcView, REDATAM, Pop-Map), facilitó la generación de información, procesamiento y análisis de la información y se obtuvieron datos desagregados a nivel de pequeñas unidades territoriales (localidades, barrios, zonas, distritos, etc.), diferenciados por sexo y edad y algunas características sociodemográficas, y también la elaboración de mapas temáticos municipales, con lo que se logró que todos los municipios contrapartes del proyecto contaran con una base de datos sociodemográfica municipal actualizada y confiable.

El fortalecimiento de la capacidad técnica de los funcionarios técnicos municipales en el manejo de herramientas técnicas computacionales y de conocimientos sobre los temas de población

y desarrollo se tradujeron en la elaboración de once informes estadísticos sociodemográficos municipales (Estelí, Somoto, Ocotal, Jinotega, Matagalpa, Boaco, Juigalpa, Puerto Cabezas, Condega, Jalapa y Camoapa) y siete diagnósticos sociodemográficos municipales (Jinotega, Matagalpa, Estelí, Somoto, Ocotal, Jalapa y Condega); estos instrumentos han sido utilizados en la formulación de programas, planes y proyectos locales, y en la movilización de recursos en apoyo a los municipios.

La amplia difusión de los datos sociodemográficos a nivel local permitió la visibilización del quehacer municipal y facilitó un mayor conocimiento tanto de los tomadores de decisión como de otros actores del desarrollo local y de instituciones de gobierno sobre la realidad local. De igual manera, la publicación y difusión de los informes estadísticos y los diagnósticos sociodemográficos municipales se convirtieron en un instrumento importante para la planificación y la gestión de programas y proyectos de parte de los diferentes actores locales (gobierno, ONG, y la sociedad civil).

Para el diseño y la creación de los Sistemas de Información Sociodemográficos Georreferenciados (SIS-SIG) se utilizó el software ArcView 3.2, que da la oportunidad de relacionar información estadística con mapas a nivel local y contribuye a realizar análisis conjugando ambos elementos. Se profundizó en la capacitación de los técnicos municipales de mayor desarrollo sobre el manejo de este software, y se establecieron SIG en ocho municipios, cabeceras departamentales del país (Estelí, Jinotega, Matagalpa, Somoto, Ocotal, Condega, Jalapa y Juigalpa), con lo que se contribuyó al proceso de fortalecimiento y descentralización municipal.

2. Principales resultados, logros, uso e impacto

La asistencia técnica permanente de una asesora técnica en el proyecto, combinada con talleres de capacitación y cursos sobre población y desarrollo (bases conceptuales y metodología de cálculo de indicadores sociodemográficos, análisis de información sociodemográfica, enfoque de género y política nacional de población) y el uso de paquetes computacionales (REDATAM, ArcView y SPSS) desarrollados durante el proyecto, contribuyó a fortalecer de la capacidad técnica de los funcionarios del nivel central y regional del INIFOM y de los equipos técnicos municipales en temas de población y desarrollo y en el uso de herramientas computacionales y paquetes sociodemográficos para el manejo de las bases de datos y la creación de los SIG locales. Se capacitó a más de ciento cuarenta técnicos, de los cuales éstos se mantuvieron sostenidamente 25 técnicos en niveles central y local.

La dotación de equipos computacionales (microcomputadores) a las alcaldías de las cabeceras departamentales, a las delegaciones regionales y a la oficina del nivel central del INIFOM y de un plotter, reproductor de multimedia, facilitó la creación de los sistemas de información; de igual manera, el suministro oportuno de los recursos financieros del proyecto facilitó el desarrollo regular de las actividades del proyecto. Con los SIG sociodemográficos fue posible:

Integrar la base de datos del censo de población y viviendas de 1995 para cada municipio. Esta fue la principal fuente de información; sin embargo, se integró dentro del mismo sistema información actualizada proveniente de los distintos sectores representados a nivel local (educación, salud, etc.).

Desplegar la información incluyendo los conceptos y métodos de cálculo de los indicadores incorporados y en forma homogénea en todos los municipios, con periodicidad, desagregación geográfica y la fuente de datos.

Desplegar los indicadores mediante producción de cuadros, gráficos y mapas temáticos.

Tener la capacidad de exportar la información para su uso en otras aplicaciones, como Excel, Word, etc.

Estos sistemas incluyen tanto temas e indicadores que fueron recogidos en el censo como otros que son esenciales para la toma de decisiones, entre los que se pueden mencionar: magnitud de la población por áreas urbano-rural, barrios, comunidades, edad y sexo, características demográficas (fecundidad, mortalidad infantil y general, migración), características del hogar, salud, educación, empleo, características de las viviendas y servicios de infraestructura (condiciones de la vivienda, disposición de agua, alcantarillado, luz y condiciones de pobreza, entre otras).

Al finalizar el proyecto se logró que los 20 municipios contrapartes del proyecto dispusieran de bases de datos sociodemográficos actualizados a nivel local y que ocho contaran con Sistemas de Información Sociodemográficos y Geográficos Municipales (interrelación de información alfanumérica con cartografía digitalizada) en Estelí, Somoto, Ocotal, Jinotega, Matagalpa, Juigalpa, Condega y Jalapa. Estos sistemas se han convertido en una herramienta de gran utilidad para la formulación de planes, programas y proyectos de desarrollo local.

El fortalecimiento de la capacidad técnica permitió contar con once informes estadísticos y siete diagnósticos sociodemográficos de municipios beneficiarios del proyecto. Estos logros estratégicos abrieron el camino para mejorar la efectividad de las políticas públicas locales y nacionales y para fortalecer la capacidad nacional.

Se logró sensibilizar a las autoridades locales en la importancia del uso de la información sociodemográfica a nivel municipal, lo que se tradujo en una mayor comprensión sobre los temas sociodemográficos y en el uso de la información para la toma de decisiones a nivel local. Además, los informes estadísticos y los diagnósticos sociodemográficos elaborados en el proceso de trabajo sirvieron de insumo a las autoridades para la captación de recursos a nivel internacional y para un ordenamiento del desarrollo urbano en algunos municipios (Estelí y Ocotal). También se obtuvo información de barrios en todos los municipios y de zonas o comunidades en algunos de los municipios.

V. Sistemas de información y uso de tecnología sociodemográfica en la gestión local y regional: experiencias nacionales

A. Análisis comparativo regional e intercomunal de la variación del déficit habitacional. Región de O'Higgins, 1992–2002¹

Beatriz Valenzuela van Treek²

1. Introducción

En la Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de la región se elabora anualmente —en conjunto con el Servicio de Vivienda y Urbanismo— el programa habitacional para las 33 comunas de la región.

No existía un diagnóstico claro ni tampoco un método que permitiera focalizar las inversiones habitacionales del Programa. Sin embargo, era conocida la importancia de tener un procedimiento asociado a los aspectos sociodemográficos.

Se estudió y aplicó la metodología desarrollada en el CELADE (CELADE 1996) en la región para el Programa Habitacional 1997 y con los datos del censo del año 1992, con el propósito de tener una perspectiva territorial con el procesamiento detallado.

¹ La autora agradece los aportes de: Ricardo Leñán, Carlos Mira, Fernando Troncoso y Jesús Maza y el apoyo de la DITEC del MINVU.

² Arquitecta, Secretaria Regional Ministerial de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales, Región de O'Higgins. Chile.

Los aportes del Censo a nivel de comunas y áreas rural-urbana han sido de gran utilidad y el “método CELADE” fue básico para la creación de una política de focalización de recursos en las soluciones habitacionales.

El trabajo realizado durante estos años ha tenido una implicancia directa y práctica para orientar los esfuerzos en el territorio en diversos ámbitos de acción: construcción de viviendas en comunas con alto déficit habitacional; generación de demanda e inscripción en los diversos programas de la política habitacional; constitución de oficinas de vivienda en cada comuna; difusión de los programas; constitución de comités de viviendas; asesoría para la adquisición de terrenos aptos; reformulación de planes reguladores comunales que permitan ampliar el límite urbano o densificar sectores; definir las condiciones de cambio uso de suelo agrícola a habitacional; cabe citar, además, el diálogo directo con autoridades regionales, comunales y de las empresas inmobiliarias privadas.

Además, se busca exponer el resultado de este trabajo desde el año 1997 con un análisis del impacto de estas acciones sobre el déficit habitacional a nivel comunal. El objetivo de esta aplicación ha sido lograr una equidad territorial en la reducción del déficit en las 33 comunas.

2. Metodología de medición de requerimientos o déficit habitacional

El estudio compara las estimaciones de requerimiento habitacional del período intercensal 1992-2002 de la región de O'Higgins y su relación con la inversión realizada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) mediante la política habitacional del gobierno. Para ello se utilizó el método definido en “El déficit habitacional en Chile: medición de requerimientos de vivienda y su distribución espacial” aplicado recientemente por el MINVU.

Si bien este método ha sido declarado “oficial” para estimar el déficit habitacional a partir del año 2005, desde el año 1996 en esta región se han venido realizando estimaciones con la metodología desarrollada por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). El trabajo sostenido hasta el año 2004 ha orientado la focalización de acciones y recursos para lograr un único objetivo: la distribución espacial equitativa y dirigida de la inversión del MINVU en cada una de las 33 comunas.

La política habitacional experimentó un gran cambio, que culminó en la construcción directa de viviendas (período 2000-2002), salvo excepciones puntuales. Se tendió casi exclusivamente a las soluciones con la modalidad de subsidios habitacionales, donde no todas las líneas de financiamiento del programa habitacional han posibilitado la focalización directa. El trabajo territorial se realizó con la generación de la demanda, con el fin de no alejarse del propósito diseñado.

En el actual estudio —en el que se compararán los resultados entre los dos últimos censos de población— el MINVU hizo un trabajo para todo el país y se adaptaron los procedimientos propuestos por el CELADE para la determinación censal del allegamiento interno. Además, se organizó un taller de expertos de MIDEPLAN, INE, SUBDERE y DIPRES.

El método parte de ciertas premisas:

- a. Para calcular la necesidad de vivienda se considera un criterio de política pública, “lo que supone establecer mediciones que consideren grupos requirentes de atención prioritaria en función de objetivos de las políticas sociales y sectoriales” (MINVU, 2005).
- b. No toda forma de allegamiento conlleva necesidad habitacional.

- c. La construcción de una nueva vivienda no siempre reduce el allegamiento y hay otras formas de atender este problema, como la densificación predial.
- d. La recuperación de viviendas incide también en la solución del allegamiento.
- e. “La perspectiva territorial de las cifras déficit que permite el procesamiento detallado del censo (regiones, localidades, comunas y barrios) es el factor esencial que permite la utilización práctica de datos en políticas de focalización” (Ibíd.).

¿Cómo se define los requerimientos de construcción de nuevas viviendas o déficit?

Como la cantidad de viviendas que falta construir en la región para reponer las viviendas irrecuperables, para entregar alojamiento a los hogares allegados y para dotar de vivienda a los núcleos familiares, también allegados, que enfrentan problemas urgentes de calidad de vida y están en condiciones de independizarse. “Para efectuar el cálculo se ha diferenciado las viviendas que es necesario reemplazar, porque el estándar es inaceptable; más las viviendas que es necesario construir para dotar de vivienda a todos los hogares allegados y también las necesidades derivadas de los núcleos secundarios que comparten vivienda en condiciones de hacinamiento domiciliario y que, desde el punto de vista socioeconómico, pueden llegar a constituir un hogar independiente” (Ibíd.). Para llegar a esta definición el MINVU procedió a una segmentación de calidad del parque habitacional e identificó las necesidades de tipo demográfico en tres niveles de recuento de los allegados (hogares allegados, núcleos secundarios y su subconjunto de núcleos requirentes de vivienda).

El último requerimiento es muy complejo en su desarrollo metodológico y conceptual mediante los datos de los censos de población y vivienda. Por esto, para la identificación general de núcleos secundarios se adoptó el procedimiento propuesto por el CELADE (1996). Detalles de estas definiciones podrán ser consultadas en MINVU (2005).

3. La Región del Libertador General Bernardo O’Higgins

La región nace a raíz de la división administrativa del país de 1974 (D.L. N° 575). Sus límites administrativos están definidos por la Ley N° 18.715, que remodificó la división política y administrativa del país y estableció los actuales límites de la región en función de accidentes geográficos propios del relieve del Valle Central y de puntos geométricos. Su denominación como “Región del Libertador General Bernardo O’Higgins” quedó establecida en el D.L. N° 2339 de 1978, publicado en el Diario Oficial el 12 de octubre de 1978. Administrativamente, está dividida en treinta y tres comunas agrupadas en tres provincias: (Cachapoal, Colchagua y Cardenal Caro). La capital regional es la ciudad de Rancagua, ubicada en la provincia de Cachapoal.

3.1 Geografía

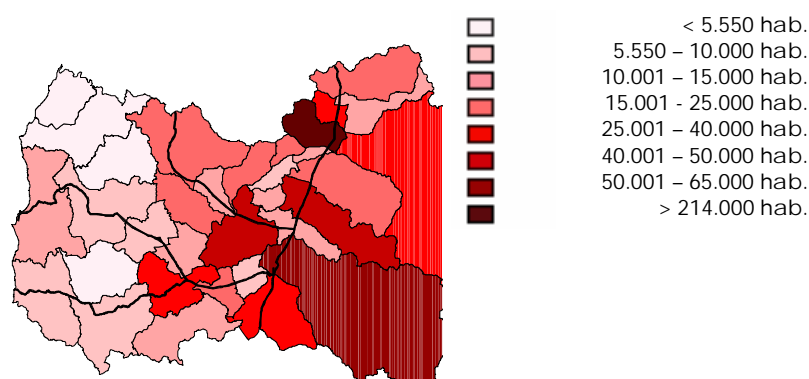
El territorio regional se caracteriza por la presencia de las tres unidades clásicas del relieve chileno. La Cordillera de la Costa, que como cordón cordillerano decrece en altura y alcanza apenas los 800 m.s.n.m., para luego desviarse hacia el interior de la región, lo que da mayor amplitud a las planicies litorales, que alcanzan su máximo desarrollo con cordones de 25 a 30 km. de ancho. La depresión intermedia aparece como una extensión alargada y cortada por dos angosturas —la de Paine por el norte y la de Rigolemu al norte de San Fernando— provocadas por la entrada de las serranías de ambas cordilleras, que tienden a juntarse en el centro del valle longitudinal, conformando una llanura de relleno, principalmente aluvial, donde se alojan los mejores suelos de

la región. Finalmente está la Cordillera de los Andes, que se inicia en la Región con altitudes de 5.000 m.s.n.m, aproximadamente, descendiendo hacia el sur.³

3.2 Población

Alrededor del 70% de la población regional es considerada urbana, aunque un número importante de esta vive en pequeñas localidades ubicadas en el valle central, muchas de ellas con características marcadamente rurales. Los habitantes de la región son 780.627 (392.335 hombres y 388.292 mujeres). La población rural llega a 232.043 habitantes y la urbana alcanza a 548.584 personas (Censo de 2002). En un desglose de datos por provincias (mapa 1) se aprecia que Cachapoal es la de mayor superficie (7.384 km²), y con mayor población (542.901 habitantes) y también con el mayor número de comunas (diecisiete). La provincia de Colchagua es la segunda provincia en superficie (5.678 km²); una población de 196.566 habitantes y diez comunas. La provincia Cardenal Caro tiene 3.324,8 km² de superficie; en ella viven 41.160 personas y está formada por seis comunas.⁴

Mapa 1
CONCENTRACIÓN DE LA POBLACIÓN POR COMUNA



Fuente: elaboración de la autora

Nota de descargo: Los límites que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

3.3 Territorio regional y desarrollo

El territorio regional es interpretado de acuerdo a las vocaciones o aptitudes de la geografía regional. En términos productivos y como consecuencia principalmente de los recursos físicos propios y característicos de la región, su explotación, el tipo de producción, y la medición económica de dicha producción, se dan en un ámbito nacional que privilegia la producción de recursos con ventajas comparativas o competitivas con fines principalmente de exportación. En este sentido, la producción de bienes exportables —para los que esta región tiene condiciones particularmente relevantes— define diversos territorios de exportación, que parecen ser los de mayor importancia en la región. Ellos se relacionan con la producción frutícola y hortícola principalmente y, evidentemente, con la producción de cobre.

³ Fuente: (en línea) www.gore6.cl/region/generales.htm.

⁴ Fuente: (en línea) www.ine.cl y www.gore6.cl/region/generales.htm.

Esta región, típicamente minera y agrícola, se ha ido ajustando a las condiciones del comercio exterior y de inserción en la economía mundial y este proceso define la actual y futura vocación territorial.

La definición de los territorios está cada vez más vinculada con la exportación, principalmente con la identificación de los territorios mineros y hortofrutícolas. No obstante, una parte importante de los territorios de la región no pertenece a estos rubros y ello tiene estrecha relación con su situación de retraso de cara a la dinámica de otras zonas de la región. Sin embargo, la alta dinámica de cambio observada en general en el país y la expectante posición de la región en relación con los centros dinámicos de acción nacionales hacen que dichos territorios aparezcan con condiciones de transformación importantes en el plano de la forestación, el turismo y la pesca. En una perspectiva futura la mayor parte de los territorios de la región debiera estar incorporada al desarrollo mediante la intensificación de la producción actual y con procesos de reconversión o cambio (SEREMI-MINVU, 2004)

4. Política habitacional del Gobierno de Chile implementada a través del MINVU

A comienzos de la década de 1990, en Chile se registraban más de 900 mil familias sin casa. En la región (en el año 1992) —según la información censal— esa carencia llegaba a 50.377. Durante los últimos gobiernos se determinaron tres ejes de acción:

1. Más viviendas para los pobres y allegados
2. Mejores barrios y ciudades
3. Diseño y ejecución participativa de los programas habitacionales.

Los programas buscaban el crecimiento con equidad, acentuando los programas dirigidos a los sectores más pobres. La última modificación a la política habitacional realizada en el año 2002 puso mayor énfasis en otorgar “más para los que tienen menos”, sin descuidar la oferta de subsidios para los grupos medios. Otro enfoque fue el uso de la regionalización, con la cual se delegaba en las autoridades regionales las opciones de desarrollo de los programas habitacionales.

Los factores socioeconómicos en la entrega de soluciones fueron un factor considerado, premiando la focalización y los esfuerzos de organización de los postulantes, así como la libre asociación, es decir, la creación de modalidades de postulación colectiva.

También ha sido importante la política de puertas abiertas de algunas organizaciones del sector privado, como la Cámara Chilena de la Construcción, organizaciones sin fines de lucro, etc., y la decisión de destinar recursos para recuperar sectores urbanos deprimidos y de incorporar a los beneficiarios a la red de servicios sociales urbanos.

El propósito principal para esta década fue absorber el déficit habitacional. A nivel nacional, el MINVU se propuso una meta anual mínima de producción de 90 mil soluciones habitacionales —superando significativamente el promedio del sexenio 1984-1989 (54 mil soluciones anuales)—. Para la región significó una inversión sostenida promedio anual de 6.000 soluciones habitacionales para responder al crecimiento de los hogares y al deterioro del parque existente.

Los resultados en la reducción de la pobreza han sido relevantes (desde un 38.6% de la población en 1990 a menos del 21% el año 2000) (Encuesta Casen, Mideplan). Este logro se refleja en una importante reducción del déficit habitacional en la región (41%). Para mayor información véase el libro “Chile: un siglo de políticas de vivienda y barrio” (2004, MINVU).

5. Análisis comparativo regional e intercomunal de la variación del déficit habitacional o requerimientos de viviendas en la región de O'Higgins. Período intercensal 1992-2002

¿Qué impacto ha tenido la inversión pública del MINVU realizada durante el periodo intercensal 1992-2002 en la reducción del déficit habitacional en la región?

Como respuesta, se pretende realizar un análisis comparativo del comportamiento del déficit habitacional (DH) en las 33 comunas de la región en relación a la inversión realizada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). El período de observación es el de 1992-2002 y la principal fuente de información son los dos últimos censos de población y vivienda y las estadísticas de inversión del MINVU.

Para este análisis se compararán las siguientes variables, que reflejan la situación de en el plano de la población y la vivienda:

Número de habitantes	Número de núcleos allegados hacinados
Número de viviendas	Número de núcleos allegados hacinados dependientes
Número de hogares	Número de núcleos allegados hacinados independientes
Número de núcleos familiares secundarios	Total de requerimientos por reposición y allegamiento
Número de viviendas de calidad irrecuperable	Total de requerimiento de construcción de nuevas viviendas
Número de hogares allegados	Número de soluciones habitacionales del MINVU (total del periodo intercensal 1992-2002)

Mapa 2
VARIACIÓN DEL DEFICIT HABITACIONAL, POR MUNICIPIO. CENSOS DE 1992 Y 2002



Fuente: Chile, Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (2005).

Nota de descargo: Los límites que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

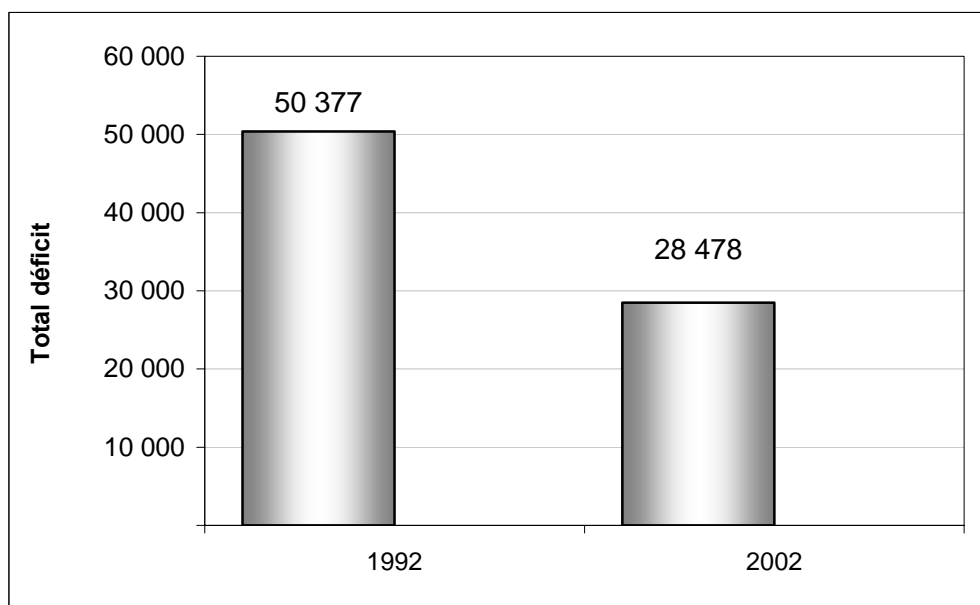
En el mapa 2 se observa una clara variación intercensal del déficit habitacional (DH). En el año 1992 la región presentaba municipios con una tasa de 120 a 150 por cada mil habitantes, como en las comunas del poniente de la región; en general se registraba una alta concentración de la demanda entre los rangos de 72 a 95 viviendas por cada mil habitantes en las que residía la mayoría de los habitantes, como San Fernando, San Vicente, Santa Cruz y Rengo.

El panorama de la región varió determinadamente en casi todas las comunas, cumpliendo con creces el objetivo de tener una región con municipios homogéneos y con una baja de su demanda habitacional. El cumplimiento del principio de distribución con equidad territorial y de reducción del déficit habitacional es altamente satisfactorio.

5.1 Análisis regional

En adelante se entenderá el indicador de déficit habitacional (DH) como el resultado de la suma de tres variables: viviendas irrecuperables, hogares allegados y núcleos allegados hacinados con autonomía. Los datos (gráfico 1) muestran que en el año 1992 la región presentaba un total de 50.377 requerimientos de construcción de nuevas viviendas. Diez años después esa cifra se redujo a 28.478 viviendas que faltan o hay que reponer, es decir, hay una notable disminución (43 %).

Gráfico 1
DISMINUCIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL, PERÍODO INTERCENSAL 1992-2003



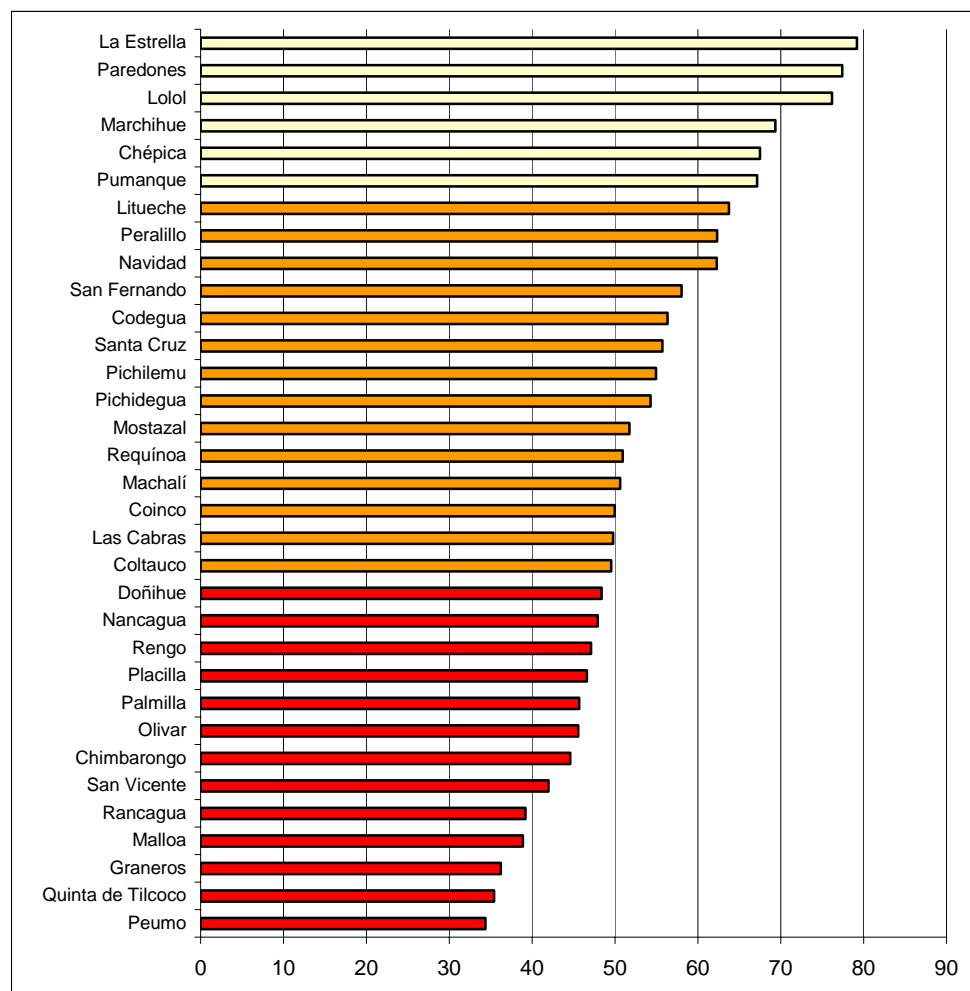
Fuente: Elaboración de la autora.

Si bien en todas las comunas se manifiesta una disminución de las carencias habitacionales, este fenómeno ha sido heterogéneo dentro del territorio regional, y en términos porcentuales esta variación se produce (en las 33 comunas) en un rango que va desde un 26% a un 77%, situación que se refleja en el gráfico 2.

Destaca un grupo de 9 comunas —mayoritariamente localizadas en el secano costero, de poca concentración de población y más bien rural— que registra una alta disminución porcentual de su DH. De este grupo, las comunas con la más alta disminución son Paredones y La Estrella, ambas con un 77% de descenso. Las sigue un grupo de 12 comunas que lo disminuyeron en forma moderada-media. La comuna de San Fernando —que es la segunda en número de habitantes de la

región— lidera este grupo con un 52 % de descenso. Por último hay un grupo de 12 comunas con un bajo nivel de disminución y Graneros, Peumo y Rancagua son las áreas de menor descenso. Estas comunas deberán revertir su situación con una mayor focalización de recursos en el nuevo período 2002-2012, ya que están muy por debajo de la reducción regional durante el periodo anterior. La mayor preocupación está en Rancagua, que concentra el 27% de los habitantes de toda la región y cuya población vive mayoritariamente en el área urbana.

Gráfico 2
PORCENTAJE DE DISMINUCIÓN DÉFICIT HABITACIONAL EN LA REGIÓN DE O'HIGGINS,
POR COMUNA, PERIODO INTERCENSAL 1992-2002

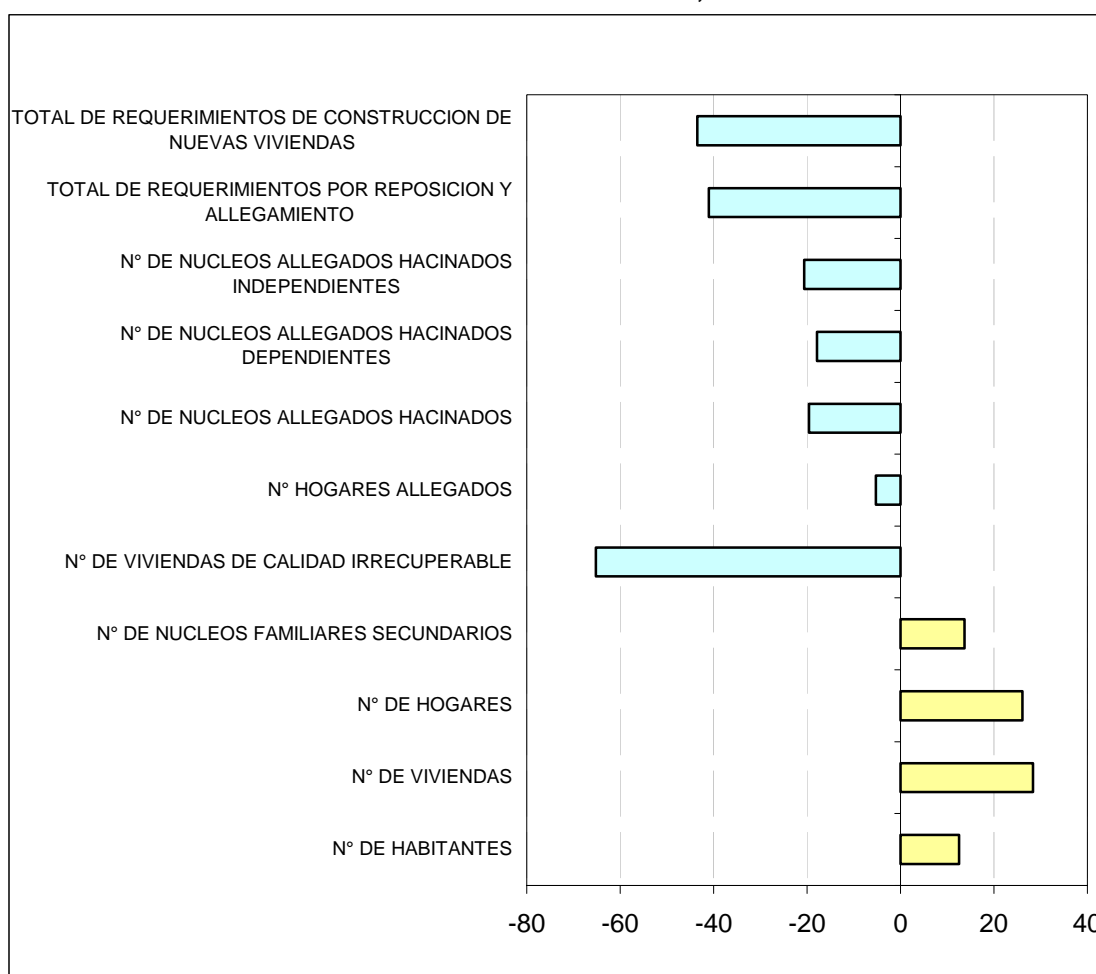


Fuente: Elaboración de la autora.

En general, las tendencias de crecimiento de población en la región muestran tasas moderadas y durante el período 1992-2002 aumentó su número de habitantes en 85.509 personas (13%). Si bien también el número de hogares aumentó en un 26 %, la tasa de constitución de núcleos familiares secundarios fue menor, con un aumento de 14%. Además, el parque habitacional ascendió en 28%, es decir, en el año 2002 hay construidas 44.902 viviendas más que el año 1992, aumento que refleja la construcción de viviendas sociales del MINVU.

Las variables presentan, en general, un mejoramiento en sus números netos: por ejemplo, se observa una disminución considerable de un 65% del número de viviendas irrecuperables. Por el contrario, la disminución del número de hogares con allegamiento registró un tímido 2%. Por otra parte, el número de núcleos allegados hacinados disminuyó en 20% y el número de núcleos hacinados, allegados y dependientes bajó en un 18% y el de independientes en un 21%.

Gráfico 3
VARIACIÓN PORCENTAJE DE VARIABLES DE POBLACIÓN Y VIVIENDA DE LA
REGIÓN, PERÍODO INTERCENSAL 1992-2002

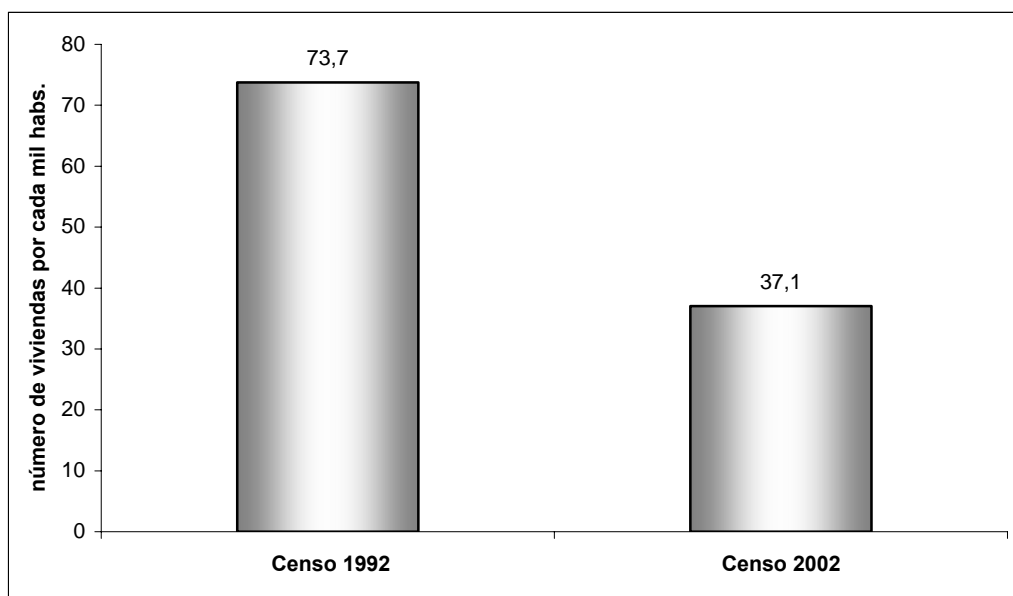


Fuente: Elaboración de la autora.

Durante este período, el MINVU construyó 60.549 soluciones habitacionales. Se deduce que la fuerte disminución del DH (43%) obedece a la política de construir sostenidamente viviendas sociales en toda la región. Esta disminución se debe a la focalización de la construcción de nuevas viviendas (aproximadamente 75% del programa anual habitacional) para reponer las de calidad irrecuperable y el mejoramiento del stock (25%).

Otra forma de mirar los resultados de la aplicación de la política habitacional es relacionarlos con el requerimiento regional, para cuyo efecto se parte de las cifras relativas a la población total de la región. Se observa que también ha disminuido de 73 viviendas por cada mil habitantes en el año 1992 a 37 viviendas en 2003.

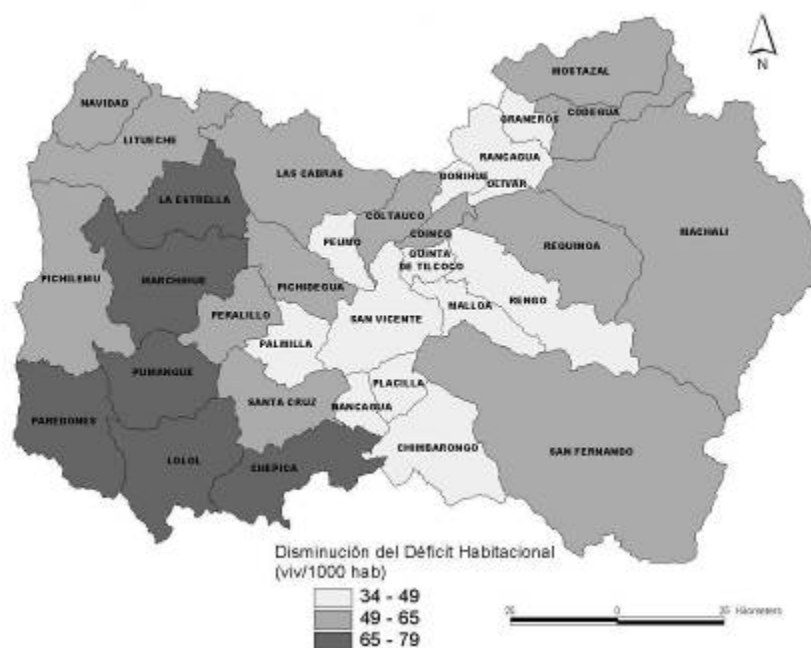
Gráfico 4
REQUERIMIENTO REGIONAL DE VIVIENDAS EN RELACIÓN A LA POBLACIÓN. 1992-2002



Fuente: Chile, Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (2005).

En el mapa 3 se aprecia el porcentaje de variación por comuna del requerimiento regional de viviendas por cada mil habitantes, que resulta al comparar las cifras de los censos de 1992 y 2002.

Mapa 3
VARIACIÓN DEL REQUERIMIENTO DE VIVIENDAS (porcentajes)



Fuente: Chile, Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (2005).

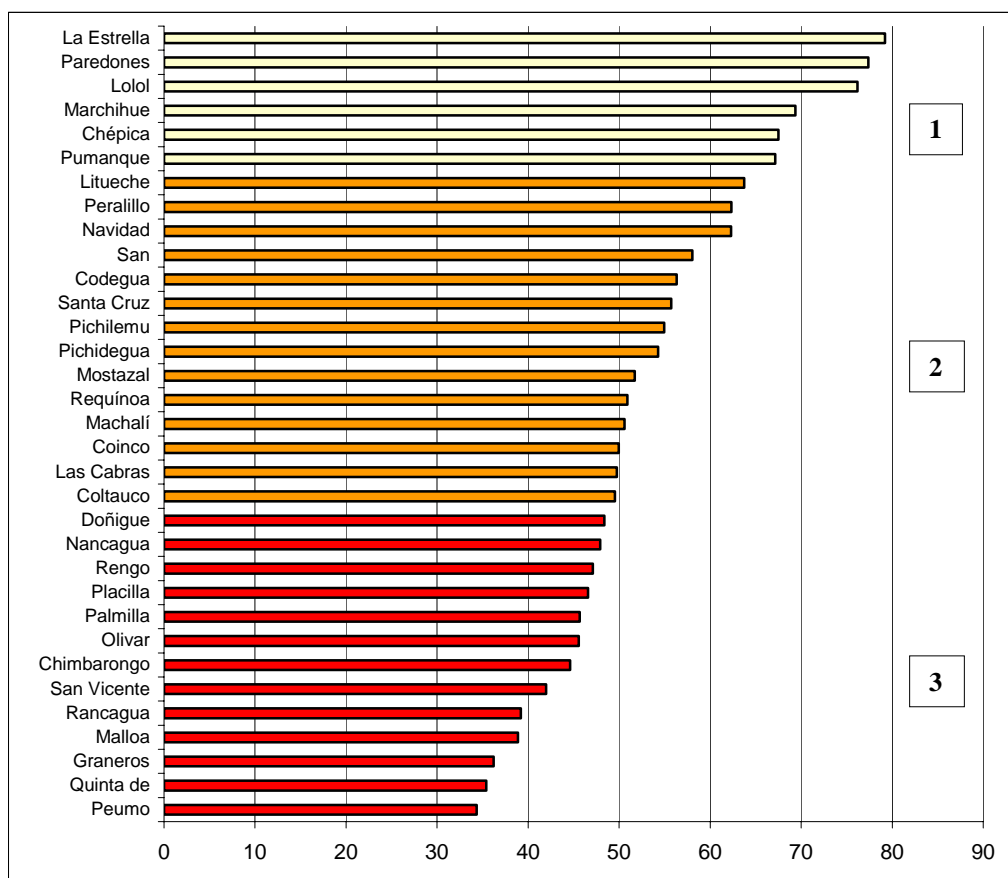
Nota de descargo: Los límites que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Es muy visible la heterogeneidad en el territorio. Hay un grupo de comunas (que en el mapa aparecen como las más claras) de la zona de secano costero de la zona poniente de la región que suman baja cantidad de población, mayor ruralidad y pobreza. La acción del MINVU se focalizó en la inversión en viviendas progresivas y rurales. Se destaca el trabajo realizado por las oficinas de viviendas de los municipios de Lolol, Chépica y La Estrella. Chépica es una de las más pobres y el trabajo realizado por el Programa ChileBarrio en el mejoramiento de viviendas ha sido significativo.

Las 13 comunas ubicadas en el centro del mapa muestran una baja disminución de su requerimiento de viviendas con respecto a la población. El centro de estas áreas en relación a sus sinergias de trabajo, productividad y servicios, está en Rancagua, en el norte de la región y en San Vicente en el centro. Chimbarongo tiene mayor dependencia con San Fernando.

En el gráfico 5 se aprecia la segmentación de los distintos cuadros comunales en cuanto al porcentaje de disminución de los requerimientos habitacionales durante el periodo 1992-2002.

Gráfico 5
DISMINUCIÓN DE LOS REQUERIMIENTOS DE VIVIENDAS. 1992-2002



Fuente: Chile, Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (2005).

El grupo 1, compuesto por 6 comunas que se ubican preferentemente en el secano costero de la región, registra una intensa disminución de requerimientos habitacionales (La Estrella, Paredones, Lolol, Marchihue, Chépica y Pumanque). La acción del MINVU ha tenido la forma de subsidios rurales y viviendas progresivas. El grupo 2, con intensidad media, está formado por 14 comunas: Litueche, Peralillo, Navidad y Pichilemu, que se localizan en el secano y han resuelto su demanda habitacional a través de viviendas rurales y progresivas. Santa Cruz, San Fernando y Las Cabras —comunidades de mediana concentración de población— y Codegua, Mostazal, Machalí, Requínoa, Coinco, Olivar y Coltauco.

Un tercer grupo (13 comunas) ha logrado bajar levemente este indicador y son susceptibles de equipararlas con los otros segmentos. La mayor urgencia está en Peumo, Quinta de Tilcoco, Graneros, Malloa, Rancagua y San Vicente, que presentan una disminución del requerimiento de vivienda inferior al porcentaje regional. En estas últimas comunas se aconseja inducir la gestión habitacional con más recursos y cantidad de subsidios habitacionales, labor de responsabilidad compartida entre el MINVU, el Municipio y la oferta inmobiliaria de sectores privados.

5.2 Análisis intrarregional

Para analizar la variación del déficit habitacional entre 1992 y 2002, se considerarán los 3 grupos ya citados (véase el mapa). Con el objetivo de analizar el comportamiento de las variables que influyen en la variación general de disminución del déficit habitacional, se establece lo siguiente:

Tasa de crecimiento de población

Si la tasa es baja	Favorece la disminución del DH
Si la tasa es media	Favorece medianamente la disminución del DH
Si la tasa es alta	No favorece la disminución del DH

Viviendas irrecuperables

si la tasa es baja	No favorece la disminución del DH
si la tasa es media	Favorece medianamente la disminución del DH
si la tasa es alta	favorecerá la disminución del DH

Hogares allegados

si la tasa es baja	No favorece la disminución del DH
si la tasa es media	Favorece medianamente la disminución del DH
si la tasa es alta	favorecerá la disminución del DH

Núcleos allegados hacinados independientes

si la tasa es baja	Favorece la disminución del DH
si la tasa es media	Favorece medianamente la disminución del DH
si la tasa es alta	No favorece la disminución del DH

Soluciones habitacionales por cada mil habitantes MINVU 1992-2002

si la tasa es baja	No favorece la disminución del DH
si la tasa es media	Favorece medianamente la disminución del DH
si la tasa es alta	favorecerá la disminución del DH

El resultado de este método se aprecia en el cuadro 1 “ranking de comunas en relación agrupadas en orden ascendente de acuerdo al indicador déficit habitacional”. A su vez este indicador se segmenta en tres categorías: grupo 1 (baja variación en la disminución del DH); grupo 2 (mediana variación de disminución del DH) y, grupo 3 (alta variación de disminución del DH).

Cuadro 1

REGIÓN DE O'HIGGINS: RANKING DE COMUNAS SEGÚN LA VARIACIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL DEL PERÍODO INTERCENSAL 1992-2002

Grupo según variación del déficit habitacional	Comuna	Crecimiento de la población (%)	Viviendas irrecuperables (%)	Hogares allegados (%)	Núcleos allegados hacinados independientes (%)	Soluciones habitacionales por cada mil habitantes MINVU 1992-2002	Déficit habitacional (%)
3 (baja)	Graneros	16,7	-51	12	-24	82	-26
	Peumo	9,1	-45	15	-44	71	-28
	Rancagua	14,5	-70	8	-17	91	-30
	Quinta de Tilcoco	6,0	-52	12	-7	67	-32
	San Vicente	13,9	-62	63	2	104	-34
	Malloa	5,7	-44	27	-38	78	-35
	Machalí	26,7	-65	25	-21	37	-37
	Rengo	17,0	-53	-19	-21	70	-38
	Olivar	12,4	-44	-40	-16	42	-39
	Doñigue	16,0	-59	-10	3	45	-40
	Chimbarongo	6,2	-55	-9	-25	65	-41
	Las Cabras	14,6	-68	32	6	54	-42
2 (media)	Mostazal	17,5	-58	-39	3	73	-43
	Nancagua	8,7	-66	-9	-32	91	-43
	Requínoa	15,2	-49	-37	-40	48	-43
	Palmilla	3,0	-67	-3	-18	96	-44
	Placilla	3,6	-51	-21	-41	61	-45
	Coinco	10,2	-57	-8	-39	42	-45
	Paredones	-0,1	-92	47	-43	58	-77

(Continúa)

Cuadro 1 (Conclusión)

1 (alta)	Coltauco	8,0	-57	-10	-41	58	-45
	Pichilemu	17,5	-59	-14	-14	58	-47
	Codegua	14,8	-58	-57	-12	100	-50
	Santa Cruz	10,7	-78	4	-15	100	-51
	Pichidegua	7,1	-77	15	-18	75	-51
	San Fernando	14,2	-67	-45	-27	95	-52
	Peralillo	7,1	-78	-15	1	132	-60
	Navidad	1,9	-67	73	-17	17	-62
	Litueche	1,2	-75	-7	-37	58	-63
	Marchihue	12,5	-84	44	-73	81	-66
	Chépica	-2,2	-85	-33	-17	77	-68
	Pumanque	-6,5	-85	13	27	50	-69
	Lolol	3,6	-90	21	-9	62	-75
	La Estrella	9,5	-90	14	-41	88	-77
	Paredones	-0,1	-92	47	-43	58	-77

Fuente: Censo 1992-2002. MINVU

Nota: Variación del déficit habitacional (f) =total de requerimientos de construcción de nuevas viviendas (b+c+d).

En el cuadro 1 se aprecia que si bien los grupos de comunas son heterogéneos, hay cierta homogeneidad de la segmentación de las variables en relación al grupo a que pertenecen. En otras palabras, existe una coherencia de la agrupación de comunas de la región por disminución del déficit habitacional, que resulta en una segmentación de las variables población y situación habitacional. La tasa de crecimiento de población es de gran peso para definir la variación del déficit habitacional, y lo mismo sucede con el número de viviendas irreparables. La disminución del número de viviendas irreparables de las comunas es afectada por la inversión del MINVU.

El comportamiento de las variaciones del número de hogares y de núcleos de allegados hacinados independientes es relativamente similar en todos los grupos de comunas y por tanto, se debe observar caso a caso a nivel comunal.

Cuadro 2
ANÁLISIS DENTRO DEL GRUPO 1
RANKING DE COMUNAS EN RELACIÓN A LA VARIACIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL, 1992-2002

	Comuna	Crecimiento de la población (%)	Número de viviendas de calidad irrecuperable (%)	Número de hogares allegados (%)	Número de núcleos allegados hacinados independientes (%)	Solución habitacional por cada mil habitantes MINVU 1992-2002	Déficit habitacional (%)
1 Alta	Peralillo	7,1	-78	-15	1	132	-60
	Navidad	1,9	-67	73	-17	17	-62
	Litueche	1,2	-75	-7	-37	58	-63
	Marchihue	12,5	-84	44	-73	81	-66
	Chépica	-2,2	-85	-33	-17	77	-68
	Pumanque	-6,5	-85	13	27	50	-69
	Lolol	3,6	-90	21	-9	62	-75
	La Estrella	9,5	-90	14	-41	88	-77
	Paredones	-0,1	-92	47	-43	58	-77

Fuente: Elaboración propia.

Claramente, la alta disminución del DH de las comunas del grupo 1 se ve favorecida por el escaso (o negativo) crecimiento de la población, la disminución de viviendas irrecuperables y del número de núcleos allegados hacinados independientes. Debe investigarse con mayor profundidad las variables que componen el crecimiento poblacional. No obstante, la tendencia observada empíricamente es que estas comunas son afectadas por expulsión de población causada por razones laborales. Es el caso de Chépica, Pumanque, Lolol y Paredones, que presentan tasas de crecimiento negativas. En el caso de los jóvenes, esta área presenta una escasa oferta de educación superior, lo que afecta su permanencia en el lugar. Se aprecia también una mayor presencia de niños y adultos mayores.

Las comunas de Marchihue, La Estrella y Peralillo, que registran una tasa de crecimiento poblacional media, muestran una alta disminución del DH a causa de la inversión del MINVU en viviendas rurales.

Cuadro 3
ANÁLISIS DENTRO DEL GRUPO 2
RANKING DE COMUNAS EN RELACIÓN A LA VARIACIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL. 1992-2002

	Comuna	Crecimiento de la población (%)	Número de viviendas de calidad irrecuperable (%)	Número de hogares allegados (%)	Número de núcleos allegados hacinados independientes (%)	Solución habitacional por cada mil habitantes MINVU 1992-2002	Déficit habitacional (%)
2 media	Mostazal	17,5	-58	-39	3	73	-43
	Nancagua	8,7	-66	-9	-32	91	-43
	Requinoa	15,2	-49	-37	-40	48	-43
	Palmilla	3,0	-67	-3	-18	96	-44
	Placilla	3,6	-51	-21	-41	61	-45
	Coinco	10,2	-57	-8	-39	42	-45
	Coltauco	8,0	-57	-10	-41	58	-45
	Pichilemu	17,5	-59	-14	-14	58	-47
	Codegua	14,8	-58	-57	-12	100	-50
	Santa Cruz	10,7	-78	4	-15	100	-51
	Pichidegua	7,1	-77	15	-18	75	-51
	San Fernando	14,2	-67	-45	-27	95	-52

Fuente: Elaboración propia

El grupo 2 presenta mayor dispersión territorial en la región y registra mayoritariamente parámetros de valor medio, que tienden a que la disminución del DH también sea mediana. Las comunas de Palmilla y Placilla, son cercanas entre ellas y su disminución del DH obedece a la baja tasa de crecimiento población y una inversión media-alta del MINVU. En Coinco y Coltauco la disminución de núcleos allegados hacinados independientes es la variable que determina este descenso medio del DH. En Mostazal, Requinoa, Pichilemu y Codegua la tasa de crecimiento poblacional es alta, pero el allegamiento dentro de los hogares y la constitución de núcleos allegados hacinados independientes moderaron —junto a la inversión del MINVU— una variación media en la disminución de su DH. La inversión del MINVU en San Fernando frenó la presencia de un DH alto y la comuna presenta un crecimiento poblacional superior al regional.

Por último, en el grupo 3 —que presenta una menor reducción del DH—, aparece una clara variable que favoreció que esto ocurra: el grupo disminuyó su DH en forma significativa; no obstante, su heterogeneidad regional hizo que fuese segmentado como el grupo de menor reducción. Las comunas de Peumo y Graneros son las que registran menor reducción a nivel regional. La comuna de Graneros se ve afectada por su alto crecimiento poblacional y por un aumento del número de hogares allegados, a pesar de la inversión realizada por el MINVU. En cambio, Peumo tuvo una menor inversión, lo que no posibilitó un descenso del número de viviendas irrecuperables.

Rancagua concentra el 27% de la población regional y a pesar de la gran inversión realizada por el MINVU, que llegó a las 19.084 soluciones habitacionales —la mayoría efectuada a través de construcción directa Serviu (Programa de Vivienda Básica y Vivienda Progresiva) o a través de programas privados, como el PET o el Subsidio Unificado— se logró disminuir su déficit en relación al año 1992 a un 30%. Estos resultados son destacables y están por sobre el 14,5% de

crecimiento de su número de habitantes. Sin embargo, para lograr una disminución más pareja en la región, es necesario focalizar aún más recursos en Graneros, Rancagua y Peumo.

San Vicente y Las Cabras presentan un notorio aumento del número de hogares allegados, con una tasa de crecimiento superior a la regional. Machalí es la comuna cuya población ha crecido más, duplicando la tasa regional (a un 26,7%) y aumentando el número de hogares allegados en un 25%. Esta comuna supera a Rancagua por el alto crecimiento de construcción de viviendas de ingresos medios. A pesar de la mediana inversión ministerial, las viviendas irreparables se redujeron en un 65%.

Cuadro 4
ANÁLISIS DENTRO DEL GRUPO 3
RANKING DE COMUNAS EN RELACIÓN A LA VARIACIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL. 1992-2002

	Comuna	Crecimiento de la población (%)	Número de viviendas de calidad irrecuperable (%)	Número de hogares allegados (%)	Número de núcleos allegados hacinados independientes (%)	Solución habitacional por cada mil habitantes MINVU 1992-2002	Déficit habitacional (%)
3 baja	Graneros	16,7	-51	12	-24	82	-26
	Peumo	9,1	-45	15	-44	71	-28
	Rancagua	14,5	-70	8	-17	91	-30
	Quinta de Tilcoco	6,0	-52	12	-7	67	-32
	San Vicente	13,9	-62	63	2	104	-34
	Malloa	5,7	-44	27	-38	78	-35
	Machalí	26,7	-65	25	-21	37	-37
	Rengo	17,0	-53	-19	-21	70	-38
	Olivar	12,4	-44	-40	-16	42	-39
	Doñigue	16,0	-59	-10	3	45	-40
	Chimbarongo	6,2	-55	-9	-25	65	-41
	Las Cabras	14,6	-68	32	6	54	-42

Fuente: Elaboración propia.

6. Conclusiones

- En términos generales, durante el período 1992-2002 la labor del MINVU ha sido determinante en la reducción del déficit habitacional en las 33 comunas de la región: se llegó a una baja media regional de un 41%, con cifras que fluctúan entre un 26% a 77%.
- Un tercio de las comunas redujo su DH en comparación con el porcentaje regional.
- Un grupo de comunas del secano costero (a las que se agrega Chépica) disminuyó su DH en gran medida, debido principalmente a su muy bajo crecimiento poblacional (o a la expulsión de población) y al muy bajo número de hogares con allegamiento.
- El trabajo en la reducción del déficit habitacional en la región de O'Higgins ha implicado una inversión sostenida de 5.560 soluciones habitacionales anuales por espacio de 10 años.
- En la capital regional (Rancagua), se invirtió anualmente en casi 2.000 soluciones habitacionales, ya sea para construir, adquirir viviendas existentes o mejorarlas y se estima que para lograr una reducción cercana al 41% regional, esa cifra debiera aumentar en a lo

menos 3.000 viviendas anuales. Para ello es necesario que en la planificación del programa habitacional anual entregue más recursos para los sectores más carenciados. Estos subsidios son los que más beneficios otorgan (fondo solidario = 280 unidades de fomento (UF)), es decir el doble de lo señalado en el D. S. 40 (120-140 UF).

- Se debe reforzar el trabajo con los encargados de las oficinas de la vivienda en las comunas de Peumo, Graneros y Rancagua.

Recomendaciones

- Para la planificación de los programas habitacionales regionales se debe recurrir a proyecciones de población a 10 años.
- Es necesario continuar este análisis y comparar lo acontecido en el área rural y urbana, especialmente si la región concluirá un proceso de reformulación de 52 planes reguladores. De esta manera se podrá focalizar los subsidios específicos para estas áreas.
- Se recomienda un análisis del proceso migratorio intrarregional para evaluar el impacto en el allegamiento al interior de los hogares en comunas que atraen habitantes. Algunos estudios señalan que habitualmente este proceso obedece a razones laborales.
- Es necesario evaluar los aspectos socioeconómicos.
- Debe asegurarse un mínimo nivel básico de habitabilidad de las viviendas y priorizar los sectores más vulnerables.
- Es necesario garantizar las condiciones de vivienda digna en las ciudades consolidadas, como Rancagua, San Fernando y Santa Cruz. Si bien en este documento se ha planteado solamente el requerimiento de viviendas, no es menor el gran déficit de áreas de esparcimiento y servicios en gran parte de los conjuntos habitacionales construidos en esta década. Debe hacerse un especial esfuerzo para mejorar la provisión de servicios en el sector nororiente de Rancagua, donde se concentra la mayor cantidad de viviendas sociales para estratos socioeconómicos bajos.
- En la ciudad de San Fernando es necesario ampliar la oferta de terrenos urbanos en el sector oriente de la ciudad y así generar una mayor diversidad social. En el sector poniente debe resolverse el problema de conectividad, que afecta a la gran cantidad de villas construidas en la década analizada y de este modo integrarlas al sector céntrico, donde se concentran los servicios.
- Los niveles altos de construcción de viviendas deben mantenerse y, se desea continuar con la disminución del déficit, será necesario complementar los recursos del programa habitacional con a lo menos 6.500 unidades habitacionales anuales.
- La experiencia de esta región es aplicable para el resto de Chile y para otras regiones de América Latina. Los aspectos demográficos no son únicamente datos sino una gran herramienta que permiten obtener logros reales para territorios concretos.
- Se propone utilizar la tecnología disponible en la red para la difusión de estas experiencias en aquellas instancias donde se decide (o se estudia) la inversión de políticas públicas, como las empresas, el Estado, los ministerios, municipios, ONG y universidades.
- Parece necesario generar una plaza virtual interactiva que permita dialogar sobre estas materias mediante diarios, boletines electrónicos o “blogs” de especialistas.

Bibliografía

- Cámara Chilena de la Construcción (2005), “Balance de la Vivienda en Chile: Análisis de a evolución sectorial, estimación de requerimientos habitacionales y proyecciones en el mediano plazo”, Santiago.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (1996), “*Déficit Habitacional y Datos Censales Sociodemográficos: Una Metodología*”, LC/DEM/R.267, CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Santiago, Chile.
- MINVU (Ministerio de la Vivienda y Urbanismo) (2004), “*Chile: un siglo de políticas en vivienda y barrio.*” Gobierno de Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago, Chile.
- _____ (2005) “*El déficit habitacional en Chile. Medición de requerimiento de vivienda y su distribución espacial*”. Gobierno de Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago, Chile.
- SEREMI-MINVU (Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo (Región de O’Higgins) (1997), “Diagnóstico Regional y Programa Habitacional”. Región de O’Higgins, Rancagua.
- _____ (1998), “Diagnóstico Regional y Programa Habitacional”. Región de O’Higgins.
- _____ (1999), “Diagnóstico Regional y Programa Habitacional”. Región de O’Higgins.
- _____ (2000), “Diagnóstico Regional y Programa Habitacional”. Región de O’Higgins.
- _____ (2001), “Diagnóstico Regional y Programa Habitacional”. Región de O’Higgins.
- _____ (2002a), “Diagnóstico Regional y Programa Habitacional”. Región de O’Higgins.
- _____ (2002b), “Plan Regional de Desarrollo Urbano”.
- _____ (2004), “Memoria Plan Regulador Intercomunal del Borde Costero”.
- _____ (2005), “Memoria Plan Regulador Intercomunal de Río Claro”.

B. Sociodemografía con microdatos censales: su uso en mercadotecnia y en las decisiones empresariales (con especial referencia a la utilización de microdatos censales para la estratificación socioeconómica de hogares y territorios)

Patricio Cárdenas Dreikorn¹

1. Introducción

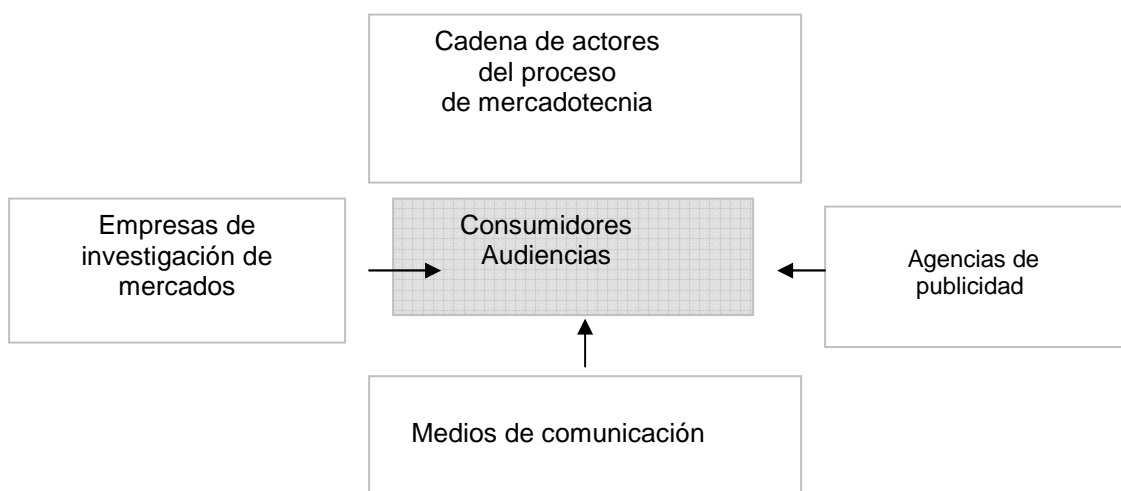
El presente artículo tiene como propósito presentar un panorama general acerca del uso que diversos actores del sector comercial y de la investigación de mercados dan a la información y al conocimiento sociodemográfico. Se revisará su empleo en las empresas avisadoras, es decir, las empresas productoras y comercializadoras de productos de consumo masivo y los principales medios de comunicación. Por otro lado, se comentará el uso de esta información por los proveedores de las empresas anteriormente señaladas, es decir, las agencias de

¹ Sociólogo, consultor privado y socio de IMS.

publicidad; con particular énfasis, se revisará la práctica de las principales empresas de investigación de mercados, cuya misión es generar conocimiento acerca de los diferentes grupos objetivos hacia los cuales dirigen sus comunicaciones las empresas de consumo masivo.

Los actores antes aludidos configuran una industria cuya cadena se ilustra en el gráfico 1, donde el eje articulador permanente es el consumidor o la audiencia.

Gráfico 1
CADENA DE ACTORES DEL PROCESO DE MERCADOTECNIA



Fuente: Elaboración propia.

2. Información sociodemográfica usada en mercadotecnia (marketing)

La información sociodemográfica es otro insumo más en el diseño de la planificación táctica y estratégica que elaboran las diferentes compañías y se inscribe en el proceso denominado segmentación de mercados.

Debido a factores como: a) la variabilidad de las características que poseen los mercados meta; b) la creciente homogeneidad de la oferta por parte del productor (concentración de oferentes y estandarización de procesos industriales) y, c) la competencia por llegar a los mismos grupos de consumidores, es indispensable identificar variables que permitan segmentar, es decir, caracterizar a los grupos de compradores y con ello estar en condiciones de evaluar, con datos objetivos, las perspectivas de éxito que pueda tener un determinado producto o servicio.

Al referirnos a la variabilidad de los mercados meta se alude fundamentalmente a las variables que consideran las características del consumidor, como las variables geográficas y demográficas y también las de naturaleza psicográfica (que no se comentan en el presente trabajo).

Como ejemplo de lo anterior y en el contexto de los estudios de mercado del tipo continuo (a diferencia de los estudios *ad hoc* corresponden a mediciones permanentes en el tiempo), se verán las variables que consideran tres de los estudios más importantes que se desarrollan en Chile: 1) el panel de consumidores de LatinPanel (<http://www.latinpanel.com>), 2) el de Nielsen (www.acnielsen.cl/wwwacnchile/index.htm) y, 3) el estudio de medición de audiencias de televisión realizado por Time Ibope (www.peoplemeter.cl).

2.1 Panel de consumidores

Estos estudios tienen como objetivo fundamental contestar algunas preguntas: ¿Está mi marca (producto o servicio) llegando a los consumidores objetivos? ¿Estamos perdiendo oportunidad de abordar segmentos demográficos que la competencia ha penetrado? ¿Está la planeación estratégica en línea con los segmentos sociodemográficos que consumen mi marca? Es decir, se preocupan por conocer quién es el comprador de las marcas, elemento que está en la base del posterior direccionamiento de las estrategias de mercadotecnia.

2.1.1 LatinPanel

Los paneles trabajan con muestras nacionales, que en el caso de LatinPanel es de 1.800 casos (muestra aleatoria y estratificada por grupos socioeconómicos)²; su nivel de cobertura alcanza al 74% de la población del país, y está dividido en siete zonas, como se puede apreciar en los cuadros 1 y 2.

Cuadro 1
NIVEL DE COBERTURA DEL PANEL DE CONSUMIDORES DE LATINPANEL

	Número de habitantes	Cobertura (porcentaje)
Total país	15 116 435	
Población que vive en localidades de 20.000 y más habitantes	11 618 197	77
Población cubierta por LatinPanel	11 217 737	74

Fuente: Presentación institucional.

Nota: El porcentaje de cobertura se expresa en términos del número de hogares y la cantidad de población.

Cuadro 2
NIVEL DE COBERTURA DEL PANEL DE CONSUMIDORES DE LATINPANEL, POR ZONAS

Zonas	Total población	Población cubierta por LatinPanel	Cobertura (porcentaje)	Número de hogares	Hogares cubiertos por LatinPanel	Cobertura (porcentaje)
Total país	15 116 435	11 217 737	74	3 961 239	2 923 323	74
Zona norte	1 780 124	1 391 425	78	448 394	350 485	78
V Región	1 539 852	1 176 019	76	432 543	329 946	76
Centro-Sur	1 688 724	887 162	53	452 741	237 845	53
Sur Bío Bío	1 861 562	1 025 335	55	486 048	267 551	55
Zona sur	1 863 358	903 974	49	500 903	243 004	49
Región Metropolitana	6 061 165	5 833 822	96	1.554 150	1 494 492	96
Regiones XI y XII	321 630	0	0	86 460	0	0

Fuente: Presentación Institucional.

2.1.2 Nielsen

El panel de esta empresa comprende una muestra con algo más de 2.000 casos y cubre las ciudades de Antofagasta, La Serena/Coquimbo, Viña/Valparaíso, Concepción/Talcahuano, Temuco y Santiago. Entre los servicios que se desprenden del panel se encuentra un estudio demográfico en el que se ofrece la identificación del perfil sociodemográfico de una marca o grupo de compradores en función de las siguientes variables:

² La clasificación de grupos socioeconómicos se tratará en detalle en el acápite N° 3.

- Número de componentes del hogar
- Presencia de niños
- Nivel educacional del jefe de familia
- Ocupación del jefe de familia
- Nivel ocupacional de la dueña de casa
- Edad de la dueña de casa
- Nivel socioeconómico
- Presencia de mascotas

La información contempla los siguientes cruces sociodemográficos:

- Nivel económico
- Edad de la dueña de casa
- Número de componentes del hogar
- Presencia de niños

2.1.3 Estudio de medición de audiencias de televisión (*People Meter*)

Este estudio, que Time Ibope realiza desde 1992 en forma ininterrumpida y cuyo objetivo general es describir el comportamiento objetivo de la población en función de la audiencia televisiva, tuvo hasta el año 2004 una cobertura geográfica que abarcó lo que se denomina el Gran Santiago (las 32 comunas de la provincia, más Puente Alto y San Bernardo). Hasta ese año la muestra fue de 450 hogares; sin embargo, desde enero de 2005 la medición se realiza a nivel nacional con el tamaño muestral que se observa en el cuadro 3.

Cuadro 3
TAMAÑO DE LA MUESTRA DE PEOPLEMETER, POR REGIÓN Y GRAN SANTIAGO

Región	Tamaño muestral	Comunas
II	25	Antofagasta
V	61	Viña del Mar/Valparaíso
VIII	42	Talcahuano/Concepción
IX	22	Temuco
RM	450	Comunas del Gran Santiago
Total	600	

Fuente: www.peoplemeter.cl

Los datos son proyectados a nivel nacional, y no hay cifras oficiales publicadas a nivel de regiones.

Cuadro 4
TAMAÑO DE LA MUESTRA (POR GRUPOS SOCIOECONÓMICOS)

		ABC1	C2	C3	D
Total país	600	150	150	150	150

Fuente: www.peoplemeter.cl

En el cuadro 4 se observa que la muestra evita tener un número insuficiente de casos en los estratos más pequeños al momento de efectuar cruces. No obstante, para mantener la representatividad de la muestra, las cifras son reponderadas con sus pesos correspondientes al momento de extrapolar los indicadores a los universos de personas y hogares que proporciona el INE.

Por otra parte, y respondiendo a un estándar adoptado por la comunidad internacional de televisión, el universo que es medido está constituido por las personas de cuatro y más años que viven en hogares privados que poseen televisión.

La definición empleada para hogar privado³, comúnmente aceptada en la mercadotecnia es: “toda persona que vive por su cuenta en una vivienda, o un grupo de personas que comparten permanentemente una vivienda y que tienen arreglos comunes sobre un único presupuesto para la preparación de por lo menos una comida a la semana, se excluyen los visitantes temporales de menos de seis meses y se incluyen los visitantes de más de seis meses. Tampoco se consideran las viviendas con características institucionales⁴”.

Cabe destacar que para la confección de la muestra se emplea como marco muestral el archivo de manzanas creado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y basado en los censos nacionales de población y vivienda.

Antes de revisar la información que se levanta para la elaboración de la muestra panel del estudio *people meter* es relevante hacer un par de comentarios en relación a los grupos etarios empleados en la planificación de medios, lo que consideramos pertinente básicamente por dos razones. La primera dice relación con los montos involucrados en la inversión publicitaria, que el año 2004 alcanzó los 600 millones de dólares, de los cuales casi el 50% corresponde a televisión. Y la segunda es la estandarización, lo que significa que actualmente en Chile todas las agencias de medios hacen su planificación, es decir, colocan los avisos comerciales en los diferentes canales locales (y también de cable), empleando los mismos cortes de edad.

Los grupos etarios antes aludidos eran los planteados por el INE, es decir, en base a quinquenios y se emplearon hasta el año 2004. Sin embargo, a partir del año 2005 los tramos fueron reemplazados por los que se aprecian en el cuadro 5 y que responden mejor a criterios de mercadotecnia (ciclos de vida).

Cuadro 5
CORTES DE EDAD VIGENTES EN EL ESTUDIO DE AUDIENCIA DE TELEVISIÓN

Edad	Caracterización
04-12	Niños en edad escolar
13-17	Adolescentes estudiantes secundarios
18-24	Jóvenes realizando estudios superiores o los primeros contactos laborales
25-34	Jóvenes - adultos, inserción en el mercado laboral, independencia económica, formación de la familia, nacimiento de primeros hijos
35-49	Plena adultez, trabajadores, jefes de familia
50-64	Adultos, trabajadores, hijos mayores, primeros nietos
65+	Adultos, inicio jubilación

Fuente: Presentación institucional.

La información obtenida para la realización del estudio de audiencia y que permite configurar la muestra panel es la siguiente:

³ Coincide con los hogares particulares en las estadísticas censales tradicionales.

⁴ Similares a las viviendas colectivas en los registros censales.

Información básica de los hogares:

01. Identificación de los hogares
02. Nivel socioeconómico observado de la vivienda, manzana y barrio.
03. Número de hogares por vivienda

Composición y características del hogar:

01. Número de integrantes de los hogares entrevistados
02. Rol y parentesco de las personas de los hogares
03. Sexo de las personas
04. Edad de las personas
05. Actividad laboral del jefe de hogar y dueña de casa
06. Nivel educacional del jefe de hogar y dueña de casa
07. Lugar de trabajo de la dueña de casa

Equipamiento comunicacional de los hogares.

Tenencia de:

01. Número de televisores en buen estado del hogar
02. Número de televisores “blanco y negro” en buen estado del hogar
03. Número de televisores “color” en buen estado del hogar
04. Número de televisores con control remoto en buen estado del hogar
05. Tenencia de TV CABLE (actualmente)
06. Antigüedad de la tenencia de TV CABLE
07. Actual empresa proveedora del TV CABLE en el hogar
08. Tenencia de TV CABLE (anteriormente)
09. Antigua empresa proveedora de TV CABLE
10. Equipo de música con CD
11. Videgrabadora o pasapelícula
12. Filmadora
13. Computador
14. Computador con conexión a Internet

Equipamiento de los hogares.

Tenencia de:

01. Tina de baño
02. Agua caliente para el aseo personal
03. Teléfono fijo
04. Teléfono celular
05. Refrigerador
06. Aspiradora
07. Lavadora semiautomática
08. Lavadora programable (automática)
09. Secadora automática
10. Horno microondas
11. Lavavajillas
12. Jacuzzi y/o sauna
13. Aire acondicionado y/o calefacción central
14. Número de automóviles disponibles en el hogar
15. Número de vehículos del hogar que disponen de seguro automotriz (no obligatorio)

Otros servicios con que cuenta el hogar:

01. Número y tipo de personal (puertas adentro o afuera) de servicio doméstico disponible
02. Casa propia de fin de semana
03. Cuenta corriente en institución bancaria
04. Número de dormitorios (piezas) usadas para dormir en el hogar
05. Propiedad de la vivienda

Otro aspecto destacable es que la muestra operativa está permanentemente balanceada en función de las variables que se presentan más adelante, pues se persigue mantener la representatividad respecto del universo y que las proporciones de la muestra concuerden con la estructura de la población sobre la que se están infiriendo estimaciones de audiencia y hábitos televisivos.

1. Variable de dispersión: compuesta por agrupaciones comunales para el control de la dispersión geográfica de la muestra (esta distribución es aplicable sólo para el Gran Santiago).
2. Variables sociodemográficas:
Grupo socioeconómico 1.- BC1 (alto); 2.- C2 (medio alto); 3.- C3 (medio bajo) y, 4.- D (bajo)
3. Dueña de casa (se han definido dos tipos): 1.- Propiamente tal y 2.- Que trabaja remuneradamente.
4. Tamaño de la familia:
(a) Familias compuestas por menos de 5 personas
(b) Familias integradas por 5 o más personas

La estimación de los universos en el nivel de totales se ajusta según las proyecciones publicadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la estimación para los estratos y otros dominios se obtiene a partir de la estructura proporcionada por el *Establishment Survey* (estudio anual realizado por Time Ibope a una muestra de 2.000 casos).

3. Estratificación

Cuando una empresa decide desarrollar sus operaciones en algún mercado asume que no podrá atender a todos los consumidores de dicho mercado, porque son muy numerosos, están muy dispersos geográficamente o simplemente porque difieren en sus intereses y necesidades.

En consecuencia, y como las compañías están obligadas a rentabilizar sus inversiones, entre otras cosas, deben adecuar sus precios, optimizar sus canales de distribución y sus comunicaciones. Para ello necesitan identificar los nichos o segmentos de mercado más atractivos. Entonces, el primer paso que se debe dar en la mercadotecnia consiste en segmentar sus mercados meta, que difieren en su ubicación geográfica, actitudes, intención de compra y conducta de compra entre muchas otras variables.

Entre las variables empleadas en los procesos de segmentación se encuentra la estratificación de la población en niveles o grupos socioeconómicos. Esta última —a diferencia de otras variables, como el sexo o la edad, cuya definición nominal y posterior medición operativa son al menos más unívocas— no es observable directamente e históricamente ha sido objeto de discusión en torno a

su complejidad tanto en el ámbito académico —cuando se estudian las clases sociales— como en el mundo de la mercadotecnia y más específicamente de la investigación de mercados.

Ya el término “socioeconómico” se presta para diferentes interpretaciones y el concepto “económico” aparentemente puede ser más sencillo de objetivar —y se dice aparentemente pues podría esperarse o bastaría con la obtención del dato sobre los ingresos del grupo familiar para clasificar un determinado grupo objetivo. Pero este dato, que en los Estados Unidos y otros países es ampliamente utilizado en Chile no opera, pues las personas no están dispuestas a “confesar” públicamente sus ingresos.

El concepto “social” resulta mucho más complejo que el anterior, ya que alude a una diversidad de dimensiones, como el prestigio, la ubicación del individuo en la estructura social, su rol, la posesión de bienes que proporcionan estatus, el poder, etc.

En consecuencia, es necesario disponer de teorías que den cuenta del fenómeno y propongan los respectivos indicadores. Como esto no es materia de este documento, veremos algunas soluciones de orden pragmático, soluciones de compromiso que se han adoptado en el mundo de la mercadotecnia.

3.1 Esomar (European Society for Opinion and Marketing Research, (www.esomar.com))

En Europa, el advenimiento del mercado único la búsqueda de una clasificación socioeconómica que sirviera en todos los miembros de la unión y que mejorara la comparabilidad entre los estudios realizados en distintos países. En esta perspectiva, Esomar presentó en 1997 una matriz de clasificación como estándar para los estudios internacionales.

La **clase social Esomar** es una variable mixta construida a partir de:⁵

- La ocupación de la persona que aporta el ingreso principal al hogar (denominada MIE).
- La edad a la que se terminaron los estudios (TEA) realizados por la MIE, que se ha adaptado para incluir los estudios o formación profesional de la MIE luego del inicio de su vida laboral.
- En el caso de las MIE que no están activos, el nivel socioeconómico del hogar se determina en base a la posesión de diez bienes de consumo.

De esta manera, Esomar construyó su clasificación dando lugar a ocho categorías de clase social (A, B, C1, C2, D, E1, E2 y E3), cuya conformación se observa en los cuadros 6 y 7.

⁵ Tomado de Revista de Investigación y Marketing de AEDEMO (Asociación Española de Estudios de Mercado, Marketing y Opinión), Nº 61, diciembre de 1998. Clasificación Demográfica Estándar (Resumen Documento Esomar).

Cuadro 6

MATRIZ DE CLASE SOCIAL PARA LOS MIE QUE ESTÁN ACTIVOS
OCUPACIÓN DE LA PERSONA QUE APORTA EL INGRESO PRINCIPAL AL HOGAR →
↓ EDAD A LA QUE SE TERMINARON LOS ESTUDIOS REALIZADOS
POR LA PERSONA QUE APORTA EL INGRESO PRINCIPAL

Edad de término estudios	Ocupación del aportante principal						
	e 1+2	e 3+5	e 4,6+7	e 12	e 8+9	e 11+14	e 15
Más de 21 años	A	A	B	B	C1	C1	D
De 17 a 20 años	A	B	C1	C1	C2	C2	D
De 15 a 16 años	B	C1	C2	D	D	D	E1
14 años	C1	D	D	E1	E1	E1	E3
13 años	D	D	D	E3	E2	E2	E3

Fuente: Revista de Investigación y Marketing de AEDEMO (Asociación Española de Estudios de Mercado, Marketing y Opinión), N° 61, diciembre de 1998.

Nota: Definición de cada una de las categorías de ocupación en las que se basa la matriz:

- e1: Dirección general y alta dirección con 6 o más empleados a su cargo.
- e2: Profesional por cuenta propia.
- e3: Profesional por cuenta ajena.
- e4: Dirección general y alta dirección con 5 o menos empleados a su cargo.
- e5: Mandos intermedios y directivos que tengan a su cargo 5 o menos empleados.
- e7: Empresarios o profesionales por cuenta propia con 6 o más empleados.
- e8: Otros empleados con trabajo principalmente de oficina.
- e9: Empresarios o profesionales por cuenta propia con 5 o menos empleados.
- e10: Estudiante.
- e11: Empleados no manuales con trabajo fuera de oficina.
- e12: Agricultores, ganaderos y pescadores.
- e13: Responsables de las compras habituales y cuidado del hogar.
- e14: Supervisor y trabajador manual calificado.
- e15: Otros trabajadores manuales (no calificados) y servicio domésticos.
- e16: Jubilado o incapacitado laboral, cesante o desempleado temporal.

Cuadro 7

MATRIZ DE CLASE SOCIAL PARA LOS M.I.E (PERSONA QUE APORTA EL PRINCIPAL INGRESO AL HOGAR) QUE NO ESTÁN ACTIVOS

Base MIE no activo	5 o más	4	3	2	1	0/NC
Más de 21 años	A	A	B	C1	C1	D
De 17 a 20 años	A	B	B	C2	C2	D
De 15 a 16 años	B	C1	C1	E1	E1	E2
14 años	C1	C2	C2	E1	E2	E3
13 años	D	D	D	E2	E3	E3

Fuente: Revista de Investigación y Marketing de AEDEMO (Asociación Española de Estudios de Mercado, Marketing y Opinión), Nº 61, diciembre de 1998.

Nota: Definición de cada una de las categorías de ocupación en las que se basa la matriz:

- e 1: Dirección general y alta dirección con 6 o más empleados a su cargo.
- e2: Profesional por cuenta propia.
- e3: Profesional por cuenta ajena.
- e4: Dirección general y alta dirección con 5 o menos empleados a su cargo.
- e5: Mandos intermedios y directivos que tengan a su cargo 5 o menos empleados.
- e7: Empresarios o profesionales por cuenta propia con 6 o más empleados.
- e8: Otros empleados con trabajo principalmente de oficina.
- e9: Empresarios o profesionales por cuenta propia con 5 o menos empleados.
- e10: Estudiante.
- e11: Empleados no manuales con trabajo fuera de oficina.
- e12: Agricultores, ganaderos y pescadores.
- e13: Responsables de las compras habituales y cuidado del hogar.
- e14: Supervisor y trabajador manual calificado.
- e15: Otros trabajadores manuales (no calificados) y servicio domésticos.
- e16: Jubilado o incapacitado laboral, cesante o desempleado temporal.

3.2 AIM (Asociación de Institutos de Estudios de Mercado y Opinión)

La institución que en Chile ha trabajado más para armonizar la conceptualización y consecuente medición de la variable nivel o grupo socioeconómico (usualmente se denomina GSE) es la AIM. Durante 1985 y 1986 esta organización realizó el primer estudio de distribución socioeconómica en Santiago, sobre una muestra representativa de 710 hogares del Gran Santiago, y allí se consideraron 36 variables socioeconómicas. Cada una establecía un puntaje de 1 a 7 puntos cuya suma ponderada otorgaba al hogar un puntaje total y luego se establecieron convencionalmente 5 cortes para diferenciar los distintos estratos socioeconómicos (esos cortes permanecen en la actualidad).

Cuadro 8

DISTRIBUCIÓN DE GRUPOS SOCIOECONÓMICOS EN EL GRAN SANTIAGO

Estrato socioeconómico	Población (porcentaje)
ABC1	10
C2	20
C3	25
D	35
E	10

Fuente: AIM, 2003.

Una dificultad que surgía es que las empresas de investigación de mercados son las que capacitan a sus encuestadores, que en definitiva clasifican en terreno a los hogares y los individuos.

En consecuencia, hay un margen de error no mensurable y es posible hipotetizar que, a pesar de los esfuerzos por homogenizar criterios, lo único común entre un individuo u hogar clasificado por una empresa y otro clasificado por una segunda es la nomenclatura.

No obstante, AIM señala que la correlación entre una clasificación visual (desprendida del estudio antes citado y que contempla la observación de la vivienda, la vereda y la comuna) y la efectuada con las variables del método llega a 0,9. Asimismo, se asegura que la gran ventaja del índice visual es que permite clasificar el hogar sin hacer ninguna pregunta al entrevistado, evitando posibles sesgos de cortesía y problemas de no-respuesta.

Cada empresa de investigación de mercados contaba con elaboraciones propias, basadas en los lineamientos de la AIM, con lo que capacitaban a sus encuestadores para la clasificación de los encuestados.

Cabe destacar que entre los elementos considerados para la clasificación se incluían aspectos como disponibilidad de servicio doméstico, tipo de jardín, características del barrio e incluso calidad del mobiliario del hogar.

Con el propósito de estandarizar los procedimientos de clasificación, la AIM planteó la necesidad de elaborar un nuevo índice de clasificación socioeconómica que pudiera ser aplicado en cualquier tipo de encuesta, lo que era una necesidad cada vez más urgente debido a los cambios socioeconómicos experimentados en Chile durante la década de 1990, y a que las encuestas fuera de Santiago son cada vez más frecuentes y a que el índice visual no es aplicable en las encuestas telefónicas.

La AIM condujo un estudio en el que se entrevistaron 5.400 hogares del Gran Santiago y se midieron 40 variables sociodemográficas⁶. Aunque este estudio concluyó el año 2001, la proximidad del censo nacional de población y vivienda postergó su publicación, pues el INE consideraría en su censo un módulo de equipamiento de los hogares, que proporcionaba la oportunidad de calcular el nivel de socioeconómico de quienes habitaban en todas las manzanas del país utilizando los datos oficiales.

Inicialmente, el índice de estatus socioeconómico se construyó a partir de las variables de equipamiento del hogar y de la educación alcanzada por el principal sostén del hogar. Posteriormente, se estimó necesario incorporar dos variables adicionales: un índice de calidad de vida y un índice de categoría ocupacional.

3.2.1 Equipamiento del hogar

En el cuadro 9 se muestra la batería de bienes que consideró el INE en el Censo de 2002 y su nivel de penetración. Con esa información se calculó el grado de escasez, lo que permite asignar un valor a cada bien. En la última columna se señala con una “x” los bienes seleccionados para el cálculo del índice. En esa selección se procuró que esos bienes fueran “normales” (es decir, que no reflejan un estilo de vida particular), que cumplieran con la condición de “distribución convergente”: es altamente probable que un hogar que tenga un bien escaso posea también los bienes menos escasos de la lista. Además, se eliminaron aquellos que presentaban dependencia geográfica (secadora y calefón).

⁶ Fuente: Presentación documento oficial AIM sobre metodología de clasificación de niveles socioeconómicos.

Cuadro 9
BATERÍA DE BIENES DEL INE Y BATERÍA DE BIENES CONSIDERADAS EN EL ÍNDICE DE GRUPO SOCIOECONÓMICO AIM

Bienes	Tenencia (%)	Escasez (%)	Índice AIM
Televisor color	87,0	13,0	X
Refrigerador	82,1	17,9	X
Lavadora	78,8	21,2	
Equipo de música con CD	66,4	33,6	
Calefón o termo	63,2	36,8	
Teléfono fijo	58,1	41,9	X
Teléfono celular	51,0	49,0	X
Secadora o centrífuga	41,4	58,6	
Videgrabadora o pasa películas	35,7	64,3	X
Horno microonda	30,0	70,0	X
TV cable	23,9	76,1	X
Automóvil de uso particular	22,1	77,9	X
Computador	20,5	79,5	X
Conexión a Internet	10,2	89,8	X
Lavavajillas	1,0	99,0	

Fuente: Documento AIM 2005 sobre metodología de clasificación de niveles socioeconómicos.

3.2.2 Educación

Por otra parte, la educación en tanto variable social y medida como el nivel máximo de estudios alcanzado por el jefe de hogar, fue calculada de manera análoga al método empleado para los bienes materiales. Para ello, debe conocerse el porcentaje de jefes de hogares que alcanzaron los distintos niveles educacionales y definir su recíproca como el grado de escasez. Los valores obtenidos por la AIM aparecen en el cuadro 10.

Cuadro 10
PUNTAJE ASIGNADO AL NIVEL EDUCACIONAL DEL JEFE DE HOGAR, SEGÚN GRADO DE ESCASEZ

Nivel educacional del jefe de hogar	Cantidad (porcentaje)	Acumulado (porcentaje)	Inexistencia
Universitaria completa	8,0	8,0	92,0
Técnica completa / Univ. incompleta	7,9	15,9	84,1
Técnica incompleta	5,2	21,1	78,9
Media completa	21,9	43,0	57,0
Media incompleta	17,9	60,9	39,1
Básica completa	8,5	69,4	30,6
Básica incompleta	25,5	94,9	5,1
Sin estudios	5,3	100,0	0,0

Fuente: Documento oficial AIM 2005 sobre metodología de clasificación de niveles socioeconómicos.

La puntuación de los 10 bienes considerados y la del nivel educacional fue reescalada para que cada uno por separado sume 1000 y para que en el puntaje final ambos criterios tengan la misma importancia (o el mismo “peso”, en términos estadísticos). Para calcular el puntaje de un hogar se procede según el cuadro 11.

Cuadro 11
PUNTAJES ASIGNADOS A LOS BIENES DEL HOGAR Y AL NIVEL EDUCACIONAL DEL JEFE DE HOGAR

Bienes	Peso	Nivel educacional del jefe de hogar	Peso
Televisor color	22	Universitaria completa	1000
Refrigerador	31	Técnica completa / Univ. incompleta	914
Teléfono fijo	72	Técnica incompleta	858
Teléfono celular	85	Media completa	620
Videogradora o pasapelículas	111	Media incompleta	425
Horno microonda	121	Básica completa	333
TV cable	131	Básica incompleta	55
Automóvil de uso particular	134	Sin estudios	0
Computador	137		
Conexión a Internet	155		

Fuente: Documento oficial AIM 2005 sobre metodología de clasificación de niveles socioeconómicos.

Para calcular el puntaje de un hogar empleando las variables anteriores, primero se suman los valores de los bienes que posee dicho hogar. Sólo se considera si dicho hogar tiene o no dicho bien, independientemente de su cantidad; por ejemplo, si un hogar tiene varios televisores, sólo se considerara uno solo.

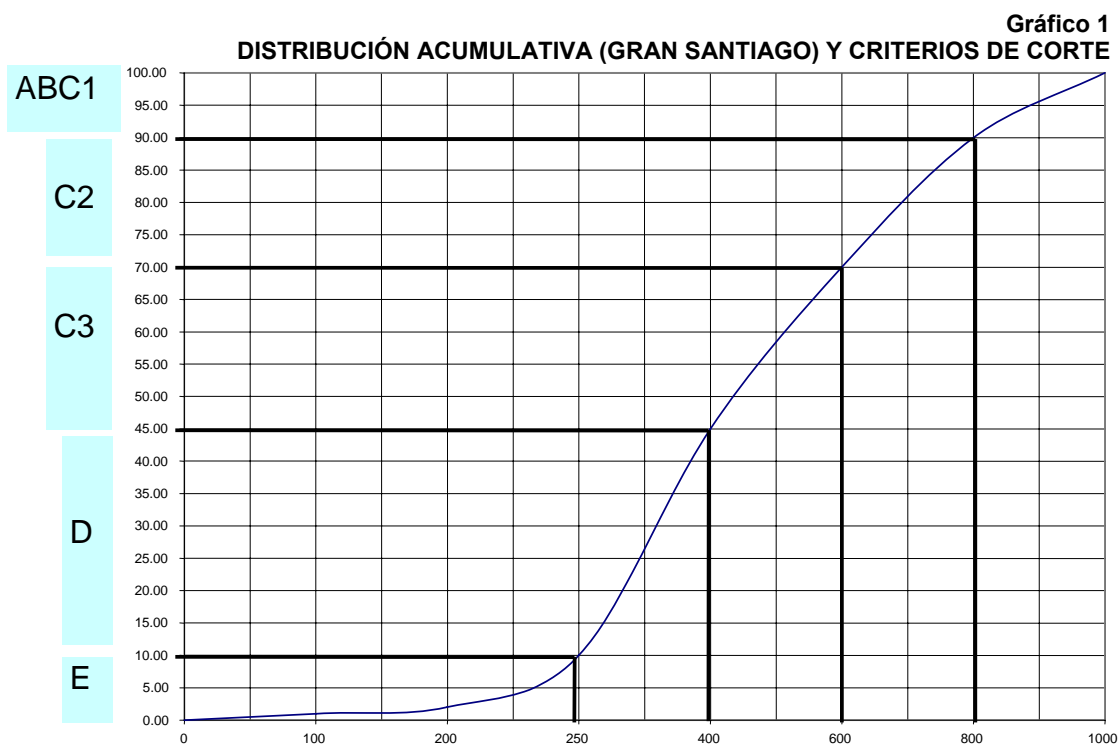
Supongamos que un hogar posee todos los bienes considerados (pero sin conexión a Internet). Este hogar obtendrá 845 puntos (22+31+72+85+111+121+131+134+137). Si además el jefe de hogar terminó sus estudios universitarios, tiene otros 1000 puntos. El puntaje final de este hogar será el promedio de ambos puntajes, es decir, 922,5 puntos.

Supongamos un segundo hogar, que sólo posee tres bienes: TV color, refrigerador y teléfono fijo; obtendrá 125 puntos (22+31+72). Y si el jefe de hogar tiene sólo enseñanza media incompleta, le corresponden otros 426 puntos. El promedio de ambos puntajes da 275,5 puntos. De este modo es posible asignar un puntaje de status socioeconómico a cualquier hogar del que se conoce, por ejemplo, a través de una encuesta los bienes que posee y el nivel educacional del jefe de hogar.

Para terminar la clasificación del hogar deben establecerse los criterios de corte entre niveles socioeconómicos, y para ello se construye la curva de puntajes acumulativa de todos los hogares del Gran Santiago (32 comunas de la provincia de Santiago más San Bernardo y Puente Alto).

Se considera la distribución de puntuaciones sólo en el Gran Santiago, pues con ella se establecieron las convenciones anteriores (cortes según los cuantiles 10, 45, 70, 90). Realizando los cortes en los cuantiles elegidos, se puede determinar los valores límites para clasificar los hogares según el índice (gráfico 1).

En el cuadro 12 se indican los límites exactos entre estratos. El hogar que obtuvo 922,5 puntos en el primer ejemplo será clasificado como un hogar ABC1 y el segundo hogar, que obtuvo sólo 275,7 puntos, será clasificado como D.



Fuente: Documento AIM 2005

Cuadro 12
CLASIFICACIÓN DE HOGARES SEGÚN PUNTAJE OBTENIDO

Grupo socioeconómico	Peso (porcentual) Gran Santiago	Cuantil (porcentual)	Valor mínimo	Valor máximo
ABC1	10	100	> 857	1000
C2	20	90	> 603	857
C3	25	70	> 399	603
D	35	45	> 98	399
E	10	10	0	98

Fuente: Documento oficial AIM 2005 sobre metodología de clasificación de niveles socioeconómicos.

Con la base censal del INE es posible conocer la distribución socioeconómica de cualquier comuna o sector geográfico del país incluso a nivel de manzana urbana. Para cada manzana puede calcularse el índice de status socioeconómico de los hogares que la componen y en consecuencia, asignar a la manzana el nivel socioeconómico que predomine.

La clasificación de las manzanas por nivel socioeconómico permite usar la cartografía oficial y/o mapas digitalizados en la distribución socioeconómica en un área geográfica específica y realizar procedimientos de selección muestrales estratificados por NSE, lo que constituye una gran ventaja práctica para mejorar la calidad y la eficiencia del muestreo estadístico.

4. Los usuarios finales de la información

Los principales proveedores de información sociodemográfica para las grandes compañías son habitualmente las empresas de estudios de mercado, aunque varias realizan investigación propia recurriendo a fuentes públicas (por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadísticas). Es importante destacar que el uso que se hace de Redatam en línea —tanto por las empresas avisadoras como por los medios e incluso las empresas de investigación de mercados— es casi nulo, probablemente debido al desconocimiento sobre su manejo y potencialidades.

En términos generales las variables sociodemográficas empleadas en la planificación de marketing son las tradicionales: sexo, edad y grupo socioeconómico lo que se explica en gran medida porque las grandes empresas de consumo masivo orientan su producción hacia grupos bastante amplios de la población.

En relación a la clasificación socioeconómica empleada es interesante observar que en la industria predomina un significativo consenso en torno a su utilidad. Se le asigna gran validez y prácticamente no se señalan debilidades. Es muy probable que esta percepción se desarrolle aun más con los nuevos trabajos realizados por AIM, que permitirán una convergencia casi total en torno a un modelo único.

5. Geomarketing

Para concluir se hará una breve referencia a un tema muy vinculado con los temas del punto anterior: los avances realizados en la vinculación entre las bases de datos y la cartografía digitalizada.

La premisa es “dime donde vives y te diré como eres”, puesto que estos servicios vinculan datos censales con cartografías digitalizadas y patrones de vida y su propósito es ayudar a los responsables del negocio a llegar a sus grupos objetivos hasta el nivel de manzanas (e incluso hogares) cuando se vincula con bases de datos de clientes; con ello se logra identificar zonas con potenciales clientes no cubiertos y reconocer las áreas geográficas más apropiadas para la concentración de puntos de venta y/o actividades promocionales.

En los Estados Unidos, Claritas (<http://www.clusterbigip1.claritas.com/claritas/Default.jsp>) y ESRI Business Information Solutions (<http://www.esri.com/>) apoyan la gestión comercial de las empresas mediante el uso de herramientas de análisis geodemográfico con una práctica de más de 30 años.

En Chile, Mapcity (www.mapcity.cl), Mexpress (www.mexpress.cl) o Dmapas (www.dmapas.cl) y otras empresas surgieron hace unos diez años y entre su oferta destacan la asociación a planos digitales de diversas bases de datos, entre las cuales cobra especial protagonismo la del censo de 2002. Otras fuentes públicas empleadas son la cartografía del Servicio Aerofotogramétrico (SAF) de la Fuerza Aérea, el Registro Civil, el Servicio de Impuestos Internos y los códigos postales de Correos de Chile.

Entre los principales servicios que se prestan cabe mencionar:

- Normalización de direcciones y georreferenciación a nivel de manzana y/o distrito censal y su correspondiente asociación a variables como:
- GSE (grupo socioeconómico) predominante a nivel de manzana.
- Personas por tramos de edad (0-4, 5-9,...mayores de 70 años).
- Número de hogares.

- Situación ocupacional.
- Tipo de ocupación.
- Nivel de instrucción educacional.
- Propiedad de la vivienda.
- Tipo de vivienda.
- Material de construcción.
- Números telefónicos domiciliarios (número, dirección y propietario de la línea).
- Ingreso familiar promedio (IFP) por manzana.
- Gasto promedio por manzana.
- Bases de datos de vehículos motorizados.
- Clasificación de manzanas según nivel de ingreso promedio.
- Clasificación según población por manzana.

Si bien los principales clientes de estos servicios son básicamente las empresas privadas, por ejemplo, las empresas de retail (véase un ejemplo en el sitio www.mapcity.cl donde se presenta la selección de clientes en la zona de influencia del Mall Plaza Norte, segmentados por GSE), la banca, los seguros e incluso los colegios. También hay municipalidades que han usado esta información a nivel local. En este caso, los servicios se relacionan con el desarrollo de planos reguladores y aplicaciones para facilitar el uso de sitios web a los vecinos.

Para finalizar, corresponden consideraciones: primero, es necesario señalar que con el propósito de obtener parte importante de la información necesaria para la realización del presente trabajo se realizaron entrevistas en profundidad a destacados profesionales de importantes empresas y a quienes agradecemos su valioso aporte: señores Roberto Camhi, Gerente General Mapcity, Pablo González, Presidente Cima Group, Alonso Muñoz, Jefe Estudios Comerciales El Mercurio, Juan Carlos Rozas, Consumer Insight Manager Unilever Chile HPC, Sebastián Sierralta, Gerente de Estudios Canal 13 de Televisión y Exequiel Ureta, Gerente General Mexpress Geochile. Por último una breve reflexión. Uno de nuestros entrevistados señalaba que “hacia allá va el negocio”, haciendo alusión a los sistemas de información geográfica y su empleo en la identificación de consumidores de menores ingresos que “... todavía tienen necesidades, no están 'hipersatisfechos' como otros segmentos”. En efecto, las grandes empresas están haciendo un uso inteligente de la información disponible. Si bien en muchos casos han pagado por ella, se trata de información generada con fondos públicos y en consecuencia debiera estar también disponible para el desarrollo de políticas sociales por otros actores a nivel local (municipios, ONG) en beneficio de estos ciudadanos consumidores de escasos recursos y, por cierto, todavía plenos de necesidades.

VI. Sistemas de información y uso de tecnología sociodemográfica en la gestión: experiencias regionales

A. Uso de los censos de población, los censos agrícolas y las encuestas de hogares para políticas de desarrollo local, con énfasis en lo rural

Martine Dirven¹

1. Introducción

“Un prerrequisito importante para buenas políticas agrícolas y medioambientales es tener acceso a datos de alta calidad. Cualquier mejora significativa en cuanto a la calidad de los datos estadísticos será barata en comparación con la cantidad de dineros que pueden ser malgastados debido a decisiones políticas deficientes tomadas en base a una calidad deficiente de datos.” (Grünewald, Muthmann y Poschacher, 2001, p. 231).

En sus cursos de planificación del desarrollo regional, CEPAL/ILPES ha podido cerciorarse de los principales temas de interés de los analistas y planificadores regionales, que incluyen: la distribución y dinámica de la actividad económica en el territorio y sus encadenamientos, las restricciones o potencialidades sociales de la región o localidad (especialización, localización, dinámica y competitividad territorial); los asentamientos humanos (estructura

¹ Unidad de Desarrollo Agrícola, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.

dinámica y relación con la actividad económica); los aspectos sociales, y las restricciones o potencialidades sociales de la región o localidad (pobreza, distribución de los ingresos, vulnerabilidad, empleo); los aspectos políticos del desarrollo regional, las restricciones o potencialidades políticas de la región o localidad (sistema institucional y actores sociales, elementos claves de la viabilidad de las estrategias y políticas regionales y locales, criterios de asignación de recursos entre territorios, efectos regionales y locales de las políticas), (Lira y Quiroga, 2003, pp. 10-11)

Los que se ocupan del desarrollo rural y agrícola comparten estos temas de interés, con los referidos al desarrollo agrícola y sus encadenamientos (uso de la tierra, tamaño de los predios, infraestructura, uso de insumos y maquinaria, rendimientos, inserción en los mercados, tipo de ocupados, fluctuaciones del empleo y de los ingresos a lo largo del año, migraciones, etc.) y las interacciones entre todos ellos.

Sin embargo, más allá de las dificultades en cuanto a agendas políticas e institucionales, y de la coordinación necesaria entre distintas instituciones ¿Dónde está la información a la mano, reciente, confiable, legible, suficientemente detallada, con posibilidad de llegar al ámbito local para los tomadores de decisiones?

En este artículo, después de un capítulo más conceptual que introduce las nociones de territorio, localización y distancias, se analizan varias de las fortalezas y limitaciones de los datos censales y de los provenientes de encuestas con fines de análisis socioeconómico y de formulación de políticas de desarrollo. En el tercer capítulo se ilustran algunos usos de datos provenientes de distintas fuentes.

2. Los aspectos locales y territoriales en las políticas

“A medida que la demanda por estadísticas sobre pequeñas áreas geográficas aumenta, las estadísticas de desarrollo rural deberían ser vistas en el ámbito más amplio de las estadísticas regionales/territoriales... Un sistema basado en estadísticas para pequeñas áreas geográficas debería ser flexible y acomodar distintas definiciones y clasificaciones... Los requerimientos para las políticas (policy needs) deberían estar en el centro de las preocupaciones de los estadísticos” (Reunión sobre estadísticas agrícolas y alimentarias, Ginebra, julio de 2003) citada en UNECE/Eurostat/ FAO/OECD/Banco Mundial, 2005, capítulo IV, p. 2).

a) El territorio

América Latina es una región de grandes contrastes geográficos, étnicos y socioeconómicos. Esta heterogeneidad se reproduce al interior de cada país y, en especial, en las áreas rurales. Se expresa en sus recursos naturales, en la configuración de la estructura productiva, en sus sujetos sociales, en las formas organizativas, en las prácticas culturales, en las estrategias que los hogares y las personas que los componen usan para obtener ingresos, así como en la variedad de carencias existentes. En el ámbito rural, las estrategias para obtener ingresos se refieren esencialmente a: agricultura, empleo no agrícola, migración —temporal o permanente—, dependencia de transferencias o una combinación de opciones —simultáneamente, consecutivamente en un mismo año, consecutivamente a lo largo del ciclo de vida. Para la formulación de políticas, programas y proyectos —incluidas las acciones de combate de la pobreza— es necesario abordar esta complejidad tanto desde sus distintos componentes como desde enfoques que permitan conocerla en toda su extensión. Una manera de hacerlo es partiendo desde el territorio.

La visión territorial abarca muchas heterogeneidades en su interior y, al mismo tiempo, tiene una cierta homogeneidad que lo define como “este territorio” y no otro. Esta definición puede ser dada por la gente misma: “soy de ...”; por características geográficas (una cuenca, un valle, una

región ecológica definida); por un proyecto común,² etc. o por instituciones compartidas.³ Sin embargo, la mayoría de las veces la división político-administrativa subnacional es ineludible debido a las normas legales.⁴

Schejtman y Berdegué (2003) clasificaron los territorios en cuatro grandes tipos, según su desarrollo económico e institucional (esquema 1). Si se quiere potenciar su desarrollo, cada tipo de territorio requerirá de acciones especialmente adaptadas a sus características y puntos débiles específicos.

Esquema 1
TIPOLOGÍA DE TERRITORIOS RURALES

Vínculos competitivos con mercados dinámicos			
Fragmentación y conflicto	Tipo II	Si bien existen procesos significativos de crecimiento económico, tienen un débil impacto sobre el desarrollo local y, en particular, sobre las oportunidades para los sectores pobres	Concentración e inclusión social
	Tipo I	Han avanzado en su transformación productiva, logrando un desarrollo institucional que permite grados razonables de concertación e inclusión social	
Fragmentación y conflicto	Tipo IV	En franco proceso de desestructuración social y económica	Concentración e inclusión social
	Tipo III	Se caracterizan por una institucionalidad robusta que, con frecuencia, se expresa en una identidad cultural fuerte, pero carecen de opciones económicas endógenas capaces de sustentar procesos sostenidos de superación de la pobreza	
Economía estancada o en declinación			

Fuente: Schejtman y Berdegué (2003).

b) La localización

“Generalmente modelamos los países como puntos sin dimensión dentro de los cuales los factores de producción pueden ser movidos instantáneamente y sin costo de una actividad a la otra”(Krugman, 1991). Por mucho tiempo, esta expresión de Krugman (1991) era lo que primaba y recién en la última década las consideraciones sobre espacio o territorio han recibido un nuevo impulso en la literatura económica y en las otras ciencias sociales.

Los desarrollos teóricos sobre la localización de las actividades económicas en el espacio han caminado por dos corrientes paralelas, con sólo algunos intentos tardíos de integración. Una primera culmina con la escuela de la ciencia regional en los decenios de 1960 y 1970. En América Latina, esta escuela ha tenido más influencia en el ámbito de la geografía y en los primeros trabajos sobre planificación regional que en la reciente literatura sobre desarrollo local. La segunda corriente corresponde a los factores que inciden en los procesos de aglomeración industrial y dio origen a la extensa literatura sobre gestación y desarrollo de clusters, industrialización flexible, nuevos distritos industriales, regiones de aprendizaje (*learning regions*) y entornos (*milieu*) competitivos. Esta corriente y sus derivados —junto con las contribuciones de la Nueva Economía Institucional— son

² Los Grupos de Acción Local (GAL) del programa LEADER en la Unión Europea, las mesas de concertación municipales en Perú y Ecuador, las estrategias territoriales de los gobiernos regionales de la Región del Bío-Bío y la Araucanía en Chile, etc., son todas plataformas de construcción de estas identidades y de propósito compartidos.

³ Entendido aquí como mercados, relacionamientos intersectoriales, plataformas de concertación público-privada, construcción de espacios de ciudadanía, participación y democracia local. (BID, primer borrador, noviembre de 2003, p. 12). El territorio en este caso cuenta con reglas, marcos jurídicos, normas, códigos de conducta y convenciones (instituciones) (Schejtman y Berdegué, 2003).

⁴ Es necesario tomar en cuenta que del número total de 14.465 municipios contabilizados por Sierra (1998), el estrato más frecuente es aquel que cuenta entre 10.001 y 25.000 habitantes; que 7% de los municipios tenían menos de 1.000 habitantes y 24% entre 1.001 y 5.000 habitantes. De estas cifras se puede inferir que la capacidad profesional y administrativa para poner en marcha estrategias, proyectos y acciones de desarrollo local es probablemente limitada en la gran mayoría de los municipios.

la que mayor influencia han tenido en la reflexión latinoamericana reciente sobre el desarrollo económico local (Schejtman y Berdegú, 2003).

Si bien las consideraciones sobre las relaciones causa - efecto entre desarrollo económico, territorio y distancias llevaron a las teorías sobre localización y aglomeración, se ha trabajado muy poco sobre su antítesis, es decir, sobre la dispersión y los costos de las distancias que, justamente, caracterizan a las áreas rurales.

Hasta hace poco, la localización del territorio en el espacio geográfico (más allá de la localización de la población en el territorio) no se consideraba explícitamente en la mayoría de los proyectos de desarrollo y, por lo tanto, tampoco se tomaba en cuenta la distancia hacia los mercados. Sin embargo, la localización parece ser un factor determinante no sólo en cuanto a los costos de transporte y transacción (lo que es bastante obvio) sino también —y relacionado con estos— en cuanto a los costos de los factores, el tipo de actividad (intensiva o no en algunos factores), la rentabilidad, el valor agregado, el tamaño de la empresa, el tipo de encadenamientos con otras actividades económicas, el tipo de empleo rural no agrícola, etc. Wiggins y Proctor (2001) lo expresan de la siguiente manera: “En torno a la mayoría de las ciudades hay una zona peri-urbana que tiene relaciones intensas con la ciudad, un área que podría ser definida como aquella desde la cual las personas pueden trasladarse a diario para trabajar. Más allá, existen áreas donde las distancias impiden el traslado diario, y el costo del traslado hacia y desde la ciudad es significativamente mayor. Más allá aún, están las áreas rurales, aisladas por falta de infraestructura, grandes distancias y obstáculos físicos. Allí, el costo de trasladar bienes y personas hacia y desde áreas urbanas es muy alto⁵”.

En seguida, los autores sobreponen las áreas periurbanas, de distancia media y las áreas rurales remotas con la calidad de los recursos naturales, para llegar a una tabla con seis tipos de localizaciones y recursos (calidad de la tierra, belleza del entorno, etc.) indicando la probabilidad de encontrar algunos tipos de actividades en algunos lugares o, visto desde otro ángulo, las posibilidades de desarrollo del territorio. Además, especialmente para América Latina, la distribución extremadamente desigual de los activos (tierra, agua, capital financiero, infraestructura, capital humano) y de los ingresos, las maneras de control sobre ellos (privado o colectivo) —o alternativamente—, la facilidad de acceso a ellos (a través del arriendo, del crédito, de la capacitación, de la información, etc.) también juegan un papel primordial en cada uno de estos entornos.

c) *Las “distancias”*

La localización entonces es crucial, porque determina —junto con la infraestructura y crecientemente (entre otras la tecnología de información)—, la distancia hacia los mercados y también otras “distancias”.

América Latina se caracteriza por sus vastos espacios y su muy baja densidad poblacional. De hecho, algo menos de 40% de la población vive dispersa o en localidades pequeñas (respectivamente menos de 2.000 habitantes por localidad —aproximadamente 23,4% de la

⁵ Escobal (2002), calcula que para la venta de productos agrícolas (papas en este caso en dos distritos de Huancavelica, Perú), los costos de transacción representan, en promedio, cerca de 50% del valor de los productos vendidos. Para los productores conectados al mercado a través de un camino de tierra, resultan ser 60% más altos que para los conectados por una carretera transitada por autos todo el año. El estudio también confirma que los costos de transacción son mucho mayores para los agricultores de pequeña escala que para los grandes (67% versus 32% del valor de venta). El estudio muestra también que el agricultor decide donde vender no sólo en base a los costos y el tiempo para llegar a un mercado particular, sino también, en base a su experiencia en este mercado en particular, la estabilidad de las relaciones con los compradores y los recursos que ya invirtió en la obtención de información y la supervisión de arreglos contractuales implícitos. Un mercado específico “falla” cuando, para una persona o un hogar en particular, las diferencias entre el precio de venta y de compra de un bien es demasiado grande. En este caso, puede ser mejor para el hogar producir el bien para su autoconsumo.

población— y entre 2.000 y 20.000 habitantes por localidad —otro 14,3%—⁶). Esto tiene enormes consecuencias sobre las posibilidades de desarrollo, considerando que las distancias entre localidades suelen ser grandes y la infraestructura continúa siendo deficiente, en especial en las zonas más remotas. En cambio, los recursos naturales están ubicados —por lo general, de manera inamovible— en distintas partes del territorio.

Pero la “distancia” tiene más causas y efectos. Las “distancias” sociales y culturales⁸ también juegan un papel en las transacciones de bienes, trabajo, servicios e ideas e incluso la localización geográfica del hogar en la aldea, distrito o región es crucial en esta interacción de dos sentidos entre causas y efectos. El aislamiento social que puede resultar de estas distintas “distancias” puede ser muy importante, incluso en las relaciones entre hogares “vecinos”. Los pobres y aislados —que ya tienen pocas alternativas en cuanto a dónde, con quién y a qué precio hacer sus transacciones— participarán en los distintos mercados en términos incluso más inequitativos a medida que aumentan las “distancias” y las asimetrías de información (Primi, 2002).

3. Problemas con los datos para el análisis local

“A medida que cambia el mundo, también tiene que cambiar la recolección de estadísticas públicas que informan a los gobiernos y sus ciudadanos sobre la naturaleza de sus vidas y bienestar. Los cambios en las áreas rurales y en el sector agrícola han sido acompañados por crecientes requerimientos en cuanto a comparabilidad de las estadísticas entre países —reflejando el fenómeno de la globalización— y por estadísticas que miden la responsabilidad (accountability) en el uso de fondos público” (UNECE/Eurostat/FAO/OECD/Banco Mundial, 2005, Prefacio, p. 1).

a) Los censos de población

Debido a la heterogeneidad ya mencionada, las encuestas a nivel nacional o incluso regional no representan suficientemente la realidad local. Una mirada diferenciada espacialmente a las áreas rurales muestra claramente diferencias fuertes en el tipo de actividades de las personas y los ingresos que generan, así como los eslabonamientos que conllevan. En efecto, muchos estudios sobre ingresos apuntan a que existe una suerte de gradiente y que las localidades más dispersas tienden a tener ingresos promedios más bajos que los pueblos rurales, y así hasta llegar a las grandes metrópolis. La pobreza en cuanto a necesidades básicas insatisfechas sigue la misma tendencia. Rafindrakoto y Roubaud (2003, p. 325) incluso se preguntan ¿si la calidad de las informaciones que provienen de encuestas nacionales también siguen esta misma gradiente!

Los censos son los instrumentos potentes que permiten conocer esa situación. Los análisis basados en distintos cruces entre los microdatos permiten responder una amplia gama de preguntas y orientar las acciones de política, establecer líneas base y evaluar su efecto ex-post. Sin embargo,

⁶ Datos basados en información de 12 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá y República Dominicana) que en conjunto representan 75,3% de la población de América Latina (CEPAL/CELADE, 2005: cuadros 8 y 10).

⁷ Terluin (2003), en el contexto de países desarrollados (Unión Europea, Estados Unidos y Canadá) utiliza un umbral de 30 000 habitantes para considerar una localidad con potencial de aglomeración y ser un centro económico regional. Un proyecto de la Unión Europea con el fin de analizar el tipo de compras y ventas locales, regionales, nacionales y extranjeras que generan las áreas rurales, considera “local” un radio de 7 km y regional un radio de 14 km. (véase, entre otros, Courtney y Errington, 2003). En América Latina, donde “local” a menudo es equiparado con municipal, seguramente habría que pensar en umbrales bastante más altos, ya que un radio de 7 km abarcaría bien poco de la “economía local”.

⁸ Primi (2002) se refiere a la distancia cultural como las diferencias en lenguaje, conceptos, lógica, ideas, creencias y valores entre distintos hogares, grupos sociales y localidades. Incluso existen las “distancias” generacionales o de género, a veces muy marcadas, en el seno de los hogares.

uno de los problemas esenciales de los censos son los de oportunidad de la información debida a los largos períodos intercensales.

Los mapas censales son un instrumento utilizado para llegar visualmente al nivel geográfico desagregado. A mediados de los años noventa, según Katzman (1996), los mapas de necesidades básicas insatisfechas (NBI) constituían la utilización más ambiciosa y de mayor éxito de la información censal con fines de programación social.

Un problema especial para los que se ocupan del desarrollo rural es que las definiciones sobre “rural” y “urbano” empleadas en los censos rigen sobre gran parte de las estadísticas económicas y sociales (población, empleo, ingresos, pobreza, educación, salud, etc.). En América Latina se puede afirmar que existen áreas denominadas rurales, pero que responden a una frontera ficticia y arbitraria y que en realidad son urbanas. Por otro lado, se ha clasificado como urbanas a una serie de pequeñas localidades que dependen claramente de la explotación de los recursos naturales circundantes y que muestran más similitudes con el concepto de “rural” que con el de “urbano” o de “ciudad”. De hecho, existe una creciente disconformidad con algunas de las definiciones censales⁹. Una primera aproximación para calcular el peso de la población “rural” con los criterios de densidad poblacional utilizados por la OCDE¹⁰ llevó a una población “rural” de 42% de la población total de la región, o sea, cerca del doble lo que resulta cuando se suma la población rural según las definiciones censales de cada país (Banco Mundial, 2005). Esta cifra equivale a la población que vive en localidades de menos de 20.000 habitantes¹¹.

Pero las políticas, los programas y los proyectos requieren de información más detallada que la proporcionada por los censos de población, en especial en cuanto a empleo e ingresos y especialmente en la etapa de formulación de políticas, para poder hacer una evaluación ex-ante de sus impactos diferenciados esperados sobre los distintos grupos de población y tener en cuenta sus necesidades (campesinos, indígenas, asalariados agrícolas y no agrícolas, trabajadores familiares no remunerados, jóvenes, ancianos, mujeres, etc.). Durante su ejecución, debe ser posible monitorear los cambios que se producen y aquilatar los problemas de fallas y faltas de infraestructura, mercados, servicios e instituciones que llevan a que la población escoja opciones que no serían su primera prioridad si su entorno fuera distinto. A su vez, la información que proviene de encuestas nacionales tampoco es propicia para focalizar las políticas y medir sus impactos, porque padece de falta de representatividad a niveles geográficos más locales y tampoco tiene posibilidades de desagregación útil en el plano de agentes económicos y sociales.

b) Las encuestas de hogares y el monitoreo del efecto de las políticas, con énfasis en pobreza¹²

“Asegurar la acuciosidad y consistencia de datos es una tarea tremenda. Con la tecnología computacional actual se pueden adquirir, organizar, almacenar y diseminar vastas cantidades de datos con el uso de espacios y a un costo mínimo. El control de calidad de los datos, su preservación en un formato asequible y útil, así como la determinación de su

⁹ Véase, entre otros, el taller rururbano de la Universidad de Campinas en Brasil, liderado por José Graziano da Silva y varios artículos de Eli da Veiga del Núcleo de Estudios Agrarios e Desenvolvimento Rural (NEAD), también de Brasil; las conferencias sobre la “Nueva Ruralidad” organizadas por la Universidad Javeriana de Bogotá; las discusiones en el seno del Grupo Interagencial para el Desarrollo Rural (integrado por la FAO, el IICA, el FIDA, la CEPAL, el BID, el Banco Mundial, la GTZ y US-AID); la evaluación que está actualmente en curso —liderada por la CEPAL— sobre la comparación de las distintas definiciones censales de “rural” usadas en el resto del mundo y sobre la eventual mayor pertinencia de algunas, tomando en cuenta los potenciales efectos sobre la imagen que se tiene de la región (esencialmente urbana y con grandes rezagos de todos los indicadores socioeconómicos rurales en comparación con los urbanos) y las eventuales consecuencias políticas, presupuestarias, logísticas y otras que podría tener un cambio de definición.

¹⁰ Municipio con menos de 150 habitantes por km².

¹¹ Cálculos basados en CEPAL/CELADE, 2005.

¹² Para una discusión sobre las potencialidades de uso de las encuestas de hogares para hacer un análisis de la educación en relación con la equidad, véase, León (1998).

relevancia con respecto al problema identificado continúa siendo una función humana, con el potencial de error humano también". (Thornsby et al. 2003, p. 552).

Como es bien sabido, la proporción de pobres e indigentes que tiene residencia rural en el total de pobres e indigentes es sustancialmente mayor a la proporción de la población rural en la población total y esto sucede en todos los países de la región, sin ninguna excepción. Para los organismos internacionales y para varios gobiernos está claro que si no se ataca decididamente a la pobreza rural, no se lograrán grandes avances en la disminución de la pobreza. La firma de la Declaración de la Metas del Milenio¹³, implica que su no cumplimiento va contra un compromiso internacional.

Sentirse pobre es un concepto relativo que tiene mucho que ver con tener acceso a los recursos necesarios para satisfacer los niveles de vida que se acostumbran o que se aprueban en la sociedad a que se pertenece. Y, si la pobreza se define en términos de falta de bienestar o de recursos para optar a una buena calidad de vida, es necesario poner atención en variables como la disponibilidad de tiempo libre, la seguridad ciudadana, el resguardo respecto a la violencia pública y doméstica, la protección ante situaciones catastróficas, etc., con lo cual se requeriría medir muchas variables. Sin embargo, actualmente existe una mayor disponibilidad de datos para hacer una medición monetaria de la pobreza que en el caso de otros enfoques (CEPAL, 2003).

Aunque la medición monetaria parece, a primera vista, objetiva y precisa, no está exenta de juicios y elementos subjetivos: por ejemplo, considerar (o no) como ingreso el trabajo doméstico no remunerado, la producción de alimentos y de otros bienes para el autoconsumo, etc., o la definición del grupo objetivo para determinar la canasta básica, su contenido en calorías y su costo (Godoy, 2003; BID/BIRF/CEPAL, 2000). Mientras algunos países de la región trabajan con varias líneas de pobreza, por grandes áreas geográficas, la CEPAL fija las líneas de indigencia¹⁴ y pobreza¹⁵ rurales en un 75% del valor obtenido para las urbanas. Esta determinación fue tomada en los años setenta y es válido preguntar si hoy siguen correctas y válidas las razones que llevaron a la CEPAL a ajustar a la baja la línea de pobreza para las zonas rurales. La validez se refiere, entre otros, al hecho de que la separación rural-urbana es crecientemente ficticia en varios lugares de la región. Una segunda razón para cuestionar su validez es que la atención dada estos últimos años al peso de los costos de transacción en el costo final del producto para comunidades alejadas de los mercados podría invalidar la opinión de que los bienes comestibles y otros son más baratos en el entorno rural que en el urbano.

Por otra parte, varias encuestas de hogares incorporan solamente ingresos en efectivo y no incluyen el equivalente en efectivo de la producción para el autoconsumo. Cuando lo hacen, se hace a "precios de mercado", que suelen ser precios en los mercados urbanos o, alternativamente, precios a nivel de finca (*farm-gate prices*) que no son necesariamente reales, ya que los costos de transacción (tanto para la compra de un eventual sustituto como o para la venta del producto) que explican justamente parte del autoconsumo pueden ser muy distintos a los implícitos en el precio extra-finca. Al no incorporar el autoconsumo como parte del cálculo del ingreso, se los subestima y, por lo tanto, se sobreestima la pobreza. El cálculo a valores incorrectos puede influir en ambos sentidos.

Por definición, cada vez que se recalcula la línea de indigencia, se incorpora la baja o alza de precios al consumidor de los alimentos básicos y también eventuales cambios en las preferencias de consumo de las poblaciones pobres, como de las tortillas hacia el pan, del arroz hacia los fideos,

¹³ En el año 2000, los dirigentes de 189 naciones decidieron dar su apoyo a los objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para el año 2015.

¹⁴ El valor de la línea de indigencia se refiere a los ingresos necesarios para cubrir una canasta básica de alimentos (ver las discusiones en torno a su cálculo en BID/BIRF/CEPAL, 2000).

¹⁵ El valor de la línea de indigencia multiplicado por dos.

etc., por lo general, se trata de hábitos y de precios urbanos, que pueden diferir sustancialmente de los rurales.

Por último, si la pobreza es un fenómeno local, muchas de las políticas y acciones para combatirla también deberían ser adaptadas a las especificidades locales y, entonces, su medición debería ser hecha localmente, lo que implica hacer frente a la representatividad de las encuestas a nivel local y al uso local de las estadísticas.

En otro plano, el empleo rural no agrícola —como actividad principal de la persona— y su fuerte crecimiento de las últimas décadas ha atraído la atención de los investigadores. Sin embargo, como las encuestas de empleo/hogares generalmente no preguntan dónde (en cuanto a lugar físico/municipio) trabaja la persona, es probable que un alto porcentaje de este llamado “empleo rural no agrícola” sea un empleo de residentes rurales pero realizado en áreas consideradas como urbanas¹⁶, lo que lleva a reaquilatar el entusiasmo que despertó el tema durante los años noventa.

3. La actividad agrícola y su captura en las encuestas, censos y otras fuentes de datos

“El proceso de globalización ha dado una dimensión internacional a prácticamente todos los aspectos del debate en torno a las políticas agroalimentarias. Al mismo tiempo, algunos temas son sin duda de naturaleza regional o local. Esto ha creado tensiones entre la necesidad de adoptar un enfoque internacional por un lado, y de reconocer la especificidad local por el otro de muchos temas agrícolas”. (Viatte, 2001).

La orientación dada por la FAO para los censos agrícolas era medir, con cobertura completa, la estructura del sector agrícola como mínimo cada diez años. Sin embargo, debido a problemas de costos y de los requerimientos técnicos de un conteo total y a la naturaleza misma de muchas explotaciones —en especial las de subsistencia— en muchos países en desarrollo la cobertura ha estado basada en una encuesta más o menos amplia y con períodos mayores a los diez años (Srivatava y Ajayi, 2001, p. 413; para la frecuencia de los censos en América Latina, véase el anexo). De hecho, varias oficinas estadísticas han tenido problemas serios para explicar por qué una parte tan importante de su presupuesto debería ser destinada a un sector económico relativamente pequeño y decreciente como el agrícola¹⁷ (Poppe y van Bommel, 2001, p. 445). Así, en Alemania, y a partir del análisis de encuestas anteriores respecto a la estructura agrícola, se decidió dejar fuera de las encuestas a 180.000 explotaciones —sobre un total de unas 700.000— por considerarlas demasiado pequeñas y con características no comerciales. La pérdida de información en cuanto a la producción fue cercana a 1% (pero hasta 4,6% en el caso de las aves de corral) (Schmidt y Pöschl, 2001, p. 476). Sin embargo, las reflexiones de Laczka (2001, p. 398) sobre la situación de Hungría parecen extremadamente pertinentes para la mayoría de los países de América Latina. En efecto, Laczka dice que el gran número de pequeñas fincas orientadas esencialmente al autoconsumo, cada una con un valor de producción extremadamente bajo pero que en conjunto producen una cantidad no despreciable del total nacional, causó problemas metodológicos serios para la especificación de la cobertura estadística. En Canadá, hasta hace algunos años, el hecho de hacer el censo agropecuario junto con el censo de población posibilitó el ahorro de millones de dólares; esto se pudo hacer porque la agricultura era esencialmente familiar. En la última década, sin embargo, la situación cambió y ahora, para que el censo agropecuario mantenga su cobertura, deberá basarse más en el Registro de Fincas, (Julien, 2001, pp. 303 y 305). En América Latina la coincidencia entre propietarios y administradores es baja en las fincas más grandes. Sin embargo, los lineamientos de la FAO para la ronda de censos agropecuarios del 2010 hacen énfasis en la integración de los

¹⁶ Hay indicios de que, en el caso de Chile, este empleo urbano de residentes rurales se elevaría a un 50% del así llamado “empleo rural no agrícola” (véase Berdégúe y otros, 2001).

¹⁷ Actualmente representa 8% del PIB total de la región (el tema del tamaño del sector agrícola será abordado en el acápite siguiente).

censos nacionales agropecuarios y demográficos para así lograr una mayor sinergia y eficacia. Además, recomienda hacer un censo de todas las propiedades agrícolas con pocas preguntas, complementado por módulos suplementarios basados en muestras tomadas del censo (www.fao.org/es/ess).

Varios países de Europa han revisado sus sistemas de estadísticas agrícolas, enfatizando lo territorial¹⁸. Italia ha revisado completamente su sistema de estadísticas agrícolas, incluyendo una revisión completa metodológica de las diversas encuestas y el diseño de un nuevo esquema para los muestreos, estableciendo la muestra de explotaciones agropecuarias como el archivo madre y todas las demás encuestas están relacionadas con ella. Una de las innovaciones mayores es la introducción de métodos estadísticos no tradicionales, como el uso de muestras de área (“*area sampling frame*”) (Greco y Martino, 2001¹⁹).

Varios agronegocios, en especial las transnacionales del rubro de materias primas (*commodities*), utilizan técnicas de análisis como un insumo para hacer sus previsiones y estimaciones de siembras y cosechas, especialmente para áreas con baja cobertura estadística. Se desconoce cuánto gastan para este tipo de información, pero se estima que podría estar en los varios cientos de miles de dólares anuales (Hanuschak y otros, 2001, p. 431). El ímpetu reciente del tema de la responsabilidad social de las empresas podría ser una buena ocasión para que estas empresas compartan la información recolectada con institutos de estadística de los países en desarrollo y viceversa y que los datos recolectados por los gobiernos con grandes esfuerzos presupuestarios y de otro orden no sean guardados en bases de datos inaccesibles a las instituciones tanto privadas como públicas.

En los países desarrollados, es frecuente el uso de los registros administrativos para complementar la información proveniente de encuestas e incluso para ayudar a establecer las muestras. Entre los problemas se pueden mencionar los siguientes: los datos fueron recolectados con otras prioridades en mente y no en su representatividad estadística; las personas que responden pueden tener interés en sobre o sub reportar algunos hechos; y que la comparabilidad en el tiempo y entre países es problemática. Eurostat, por ejemplo, aplica una serie de medidas para asegurarse de la calidad de la información cuando proviene de fuentes administrativas. Cuando existen datos disponibles de otras fuentes que no son encuestas estadísticas la reacción lógica es tratar de utilizarlas y así evitar un aparente doble trabajo tanto para los que responden a las encuestas como para los analistas (Grünewald, Muthmann y Poschacher, 2001, pp. 236-237).

En algunos países europeos, las redes de datos sobre contabilidad de fincas (*Farm Accountancy Data Networks* o FADN) existen desde hace más de 50 años y han sido utilizadas como instrumento para monitorear y analizar la política agrícola; en Holanda, por ejemplo, los FADN se concentran en las fincas comerciales y las estadísticas gubernamentales en los datos de las fincas muy pequeñas que no están representadas en los FADN²⁰ (Poppe y van Bommel, 2001, pp. 439 y 446). Desafortunadamente, en América Latina, son pocas las cooperativas o asociaciones gremiales que tienen registros de uso de insumos, costos e ingresos de sus asociados y, en general, sólo una pequeña proporción de los agricultores participan en este tipo de organizaciones. Otro problema es que no se entiende cabalmente la lógica de las decisiones sobre el lugar de residencia de los que están básicamente ocupados en el sector agrícola. El hecho es que más del 20% de los ocupados en la agricultura tienen residencia urbana, lo que hace necesario un continuo vaivén entre

¹⁸ Varias facultades de desarrollo rural han sido reubicadas desde las facultades de agronomía hacia las facultades de geografía. (Véase, por ejemplo, las presentaciones y discusiones de la 77^{va} reunión de Economistas Agrícolas del Reino Unido, abril 2003, Newton Abbot, Reino Unido).

¹⁹ Para un análisis de las experiencias de distintos proyectos de muestras de área, ver FAO (1998).

²⁰ En diciembre de 2000, el Comité Internacional de Estándares Contables (*International Accounting Standard Committee*) aprobó un estándar para la agricultura (IAS 41) que describe cómo proceder con la contabilidad agrícola, los ítems que deben considerarse como capital fijo, cómo valorar bienes y productos y cómo presentar los datos (Poppe y van Bommel, p. 442).

fuentes de datos agrícolas, rurales y otras, que no son necesariamente compatibles entre sí o que existen pero no se pueden conseguir fácilmente.

Las actividades silvoagropecuarias —y especialmente las agrícolas— son extremadamente fluctuantes en su demanda de mano de obra, insumos y oferta de productos a lo largo del año. Esto se transmite a todas las actividades que están eslabonadas con ellas: transporte, transformación agroindustrial, almacenamiento, distribución, comercio, exportación. La cobertura de tiempo en las encuestas y censos es por lo tanto primordial. La pregunta típica en las encuestas de empleo sobre si la persona estuvo empleada durante la semana pasada —y en qué actividad específicamente— sin ser acompañada por otra sobre el perfil del trabajo y de los ingresos a lo largo del año induce, sin dudas, a sobre o subestimaciones. Así, en Brasil, 14,6 millones de personas respondieron que la agricultura era su actividad principal en 1997. Cuando el período de referencia fue la última semana de septiembre del mismo año, la cifra bajó a 13,4 millones (Graziano y del Grossi, 2001). En Chile, el empleo de trabajadores no calificados en establecimientos agroindustriales de más de 50 empleados (sin incluir el sector bebidas y tabaco) es casi un cuarto mayor en el primer semestre que en el tercero.

d) *La agricultura ampliada*

“Para poder explotar a fondo el valor potencial de la información, los usuarios deben saber con precisión qué datos están disponibles, cuando y donde, y como acceder a ellos e interpretarlos” (Thornsby et al. 2003, p. 551).

A medida que una economía se desarrolla, el sector agrícola primario pierde importancia en el total de la economía pero, en contrapartida, sus encadenamientos hacia atrás y hacia delante se fortalecen, tanto porque la agricultura se tecnifica como porque los consumidores demandan productos con mayor valor agregado. El IICA (2003) y el Banco Mundial (2005) han calculado cuánto se amplía la participación de la agricultura en el PIB cuando se le agregan los sectores directamente relacionados con ella. Los resultados para América Latina señalan que ese aumento es entre dos y tres veces el valor del sector agrícola primario²¹.

Las matrices nacionales y regionales de insumo—producto son las herramientas por excelencia para este tipo de mediciones. Sin embargo, generalmente están demasiado agregadas a nivel de subsectores económicos, contienen varios supuestos complejos y estimaciones a veces alejados de la realidad; además, tienen la limitación de la frecuencia del levantamiento de la información (por lo general cada diez años o más) y los coeficientes técnicos, sobre todo en épocas de rápidos cambios tecnológicos y productivos como los actuales, se vuelven rápidamente obsoletos.

Surgen muchos temas de política pública en torno al sector agroalimentario (*agrifood sector*) que no conciernen sólo a la agricultura sino a la cadena productiva que incluye las manufacturas y la distribución. Desde un punto de vista de clasificación y estadísticas, los problemas surgen cuando los rubros del sector no agrícola no han sido definidos con la alimentación como factor definitorio. Generalmente, esto no es un problema en las manufacturas pero sí lo es en la venta al por mayor y al por menor.

La economía de las ciencias de la vida (*life-science economy*) —que se refiere a las actividades económicas en torno a la biotecnología— es mucho más amplia. En efecto, los productos agropecuarios pueden ser utilizados como bio-energía (etanol, o metano a partir de

²¹ Un ejercicio parecido se hizo para Chile (Dirven, 2003) donde se cruzaron los datos de la matriz insumo-producto en cuanto al valor agregado aportado por cada sector con los datos de la encuesta de hogares y así determinar su distribución entre los distintos agentes económicos.

biogas, por ejemplo), como fuente para nutracéuticos (las bebidas energizantes por ejemplo), biofarmacéuticos, materiales de construcción, plásticos, papel. Por lo general, las clasificaciones estadísticas de las manufacturas no han sido definidas en torno a lo orgánico o inorgánico. Estos usos de los productos agrícolas conllevan muchos servicios de investigación y profesionales que tampoco han sido organizados según su carácter de ciencias de la vida frente a las demás ciencias. Finalmente, no queda claro si una clasificación que considere las ciencias de la vida debería incluir a todas las industrias que utilizan bioproductos o sólo a las que los producen (Johanis, 2001, pp. 381-382).

Las cumbres internacionales también han puesto otros temas que van a requerir una mirada distinta a los datos. En el plano de la agricultura, la FAO (Narain, 2001, p. 96) lo resumió así: datos sobre las condiciones socioeconómicas de los hogares agrícolas y no sólo rurales (entre ellos el acceso a los medios de producción como tierra, agua, insumos, semillas mejoradas, crédito, etc.); datos sobre la infraestructura rural; datos sobre el clima, la incidencia de sequías y los procesos de desertificación, pestes, erosión de la biodiversidad, degradación de tierras y de recursos naturales incluyendo agua y cuencas hidrográficas, con el fin de combatir las amenazas a la agricultura y restaurar la base productiva; datos sobre comercio, excedente comerciable, precios y estructura de costos con el fin de promover políticas apropiadas de comercio para una agricultura sustentable; datos sobre sistemas de producción agrícola mixtos (*mixed farming systems*) y de agricultura orgánica para ayudar en la rentabilidad económica de dichos sistemas; datos sobre el procesamiento y mercadotecnia de diversos productos y subproductos agrícolas, en respuesta a las necesidades de los consumidores para dietas balanceadas, etc. Los datos mencionados pueden ser clasificados en grandes líneas como datos socio-económicos recolectados de manera convencional, datos socioeconómicos recolectados con una mezcla de métodos convencionales como sensores remotos y otros datos tecnológicos y científicos. Cada grupo tiene un papel distinto y también limitaciones en el desarrollo de un sistema estadístico.

4. Ejemplos de utilización de datos

a) Para el análisis

En el recientemente publicado Panorama Agrícola (CEPAL, 2005) y distribuido en primera instancia a los Ministros de Agricultura en su reciente reunión en Guayaquil (28 de agosto al 1 de septiembre 2005), se hace un uso intensivo de datos de la FAO que provienen de información de los países o de estimaciones de la basadas en censos y encuestas agrícolas, interpretación de imágenes satelitales, encuestas de hogares y de empleo y cuentas nacionales.

También se utilizaron otras fuentes de datos: las proyecciones de población y de población económicamente activa hechas por CELADE basadas en la ronda de censos del 2000, combinadas con información proveniente de las encuestas de hogares.

b) Para el seguimiento del proceso de cumbres

El Plan AGRO 2015 para la Agricultura y la Vida Rural de las Américas²² fue adoptado en 2003 por los ministros de agricultura en su segunda reunión realizada en el marco del proceso Cumbres de las Américas. El seguimiento de los mandatos presidenciales responde a la necesidad de conocer cómo evoluciona la situación que dio lugar a los mandatos y cuáles son los retos y las decisiones estratégicas que, sobre agricultura y vida rural, deberían adoptarse en la cumbre y en la reunión ministerial siguiente. Cuando los Ministros acordaron el Plan AGRO 2015 tuvieron

²² Ver www.iica.int/cumbres/ReunionMinisterial-2003.asp

presente los aspectos de su implementación y seguimiento, y la idea de concebir un conjunto básico de indicadores de seguimiento se constituyó en el primer paso de un proceso de trabajo conjunto entre los delegados ministeriales y los organismos internacionales, con el objetivo de establecer un sistema de información común.

c) Para la validación con la comunidad

En el proyecto CEPAL/GTZ: “Indicadores de impacto socioeconómico de desertificación y degradación de tierras” y en varios proyectos relacionados (IICA/BID, PNUMA/MM, PasPuna, etc.) se usaron microdatos de los censos de población y agropecuarios, información de las encuestas de hogares, y de varias fuentes medioambientales, para elaborar indicadores a nivel municipal e incluso al de localidad. Se buscaba tener una discusión con la comunidad local sobre las causas y efectos de los procesos de desertificación y degradación de tierras y validar los datos con las informaciones y percepciones que la comunidad tiene sobre sí misma. Luego, se elaboraron estrategias, planes y proyectos para mitigar o revertir los procesos de desertificación. Todo aquello —junto con los datos a nivel de país— alimentó la formulación de los planes nacionales de combate a la desertificación solicitados en el marco de las reuniones mundiales y regionales de combate a la desertificación.

d) Para la negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC)

Las mismas fuentes de datos (censos de población, agrícola y encuestas agrícolas y de hogares) se utilizaron para preparar el análisis que llevó, a mediados de 2005, al equipo negociador del gobierno de Ecuador a incluir cuatro productos agropecuarios adicionales en la lista de “productos sensibles” para las negociaciones del TLC con los Estados Unidos (Morales et al., 2005). El mismo documento sirvió de base para un amplio debate en la sociedad civil y académica del Ecuador —fomentado entre otros por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— en torno a las ventajas y desventajas para la agricultura, el empleo y distintos tipos de agricultores y regiones (hasta el nivel municipal) de la firma de ese tratado.

Este estudio —y el de Rodrigues (2005), que lo precedió— fueron pioneros en el uso de microdatos censales en vez de modelos de equilibrio general o parcial para analizar los efectos potenciales de la liberalización comercial. Su ventaja reside precisamente en que permite diferenciar los efectos probables por regiones, incluso microrregiones y grupos específicos de población.

e) Para el análisis de impacto de un TLC sobre género

Otro uso novedoso de estas mismas fuentes de datos fue el que demostró que en Ecuador las mujeres ocupadas en la agricultura (asalariadas, por cuenta propia, empleadoras) iban a verse más perjudicadas que los hombres por la firma de un TLC con Estados Unidos. Esta evidencia y el método seguido para llegar a ella ya se presentaron en diversos seminarios sobre género y sobre los TLC.

5. Conclusiones

“Mientras los estadísticos enfatizan las condiciones bajo las cuales es legítimo utilizar para las estadísticas datos que no provienen de encuestas, los tomadores de decisión no esperan su bendición para empezar a utilizar datos administrativos en vez de estadísticas aprobada.” (Porchier, 2001, p. 487).

Actualmente existe en la región un consenso creciente entre los estudiosos del desarrollo económico en cuanto a que los aspectos territoriales y locales son dimensiones esenciales para explicar y dinamizar el crecimiento y el desarrollo. A nivel del desarrollo rural, hay consenso en que para que los hogares aprovechen plenamente las oportunidades y reaccionen adecuadamente frente a los retos y atacar la pobreza, es necesario dotarlos con un paquete mínimo de activos, tanto públicos como privados, lo que incluye agua potable, electricidad (corriente y trifásica), educación, e infraestructura vial, de riego y de telecomunicaciones.

Un enfoque territorial presenta la oportunidad de construir nuevas propuestas para el crecimiento, la inversión y la sostenibilidad, aprovechando o fomentando las sinergias de aglomeraciones productivas o *clusters*, mediante la participación y buscando los consensos de los distintos agentes involucrados (el Estado, la comunidad empresarial, las organizaciones de la sociedad civil y las personas individualmente). De hecho, cada vez con más frecuencia, se pretende orientar los programas y proyectos de desarrollo rural al territorio y no en términos sectoriales²³. La viabilidad de la gestión local participativa dependerá de la concentración de la población en localidades y de las distancias entre ellas, de que los grupos sociales, independientemente de sus diferencias, coinciden en determinados objetivos, de los niveles de organización y de la calidad y cobertura de la infraestructura. Las exigencias a las que debe responder la arquitectura institucional serán más complejas en la medida en que se pase de territorios concentrados con infraestructura, socialmente homogéneos y con altos niveles de organización social hacia los demás.

A lo largo del texto, se ha hecho hincapié en lo invaluable que son los microdatos para un rango muy variado de tipos de análisis y en la visión muy pormenorizada que puede surgir de su uso, ya sea sólo o, más frecuentemente —aunque con las dificultades del caso—, en conjunto con otras fuentes de información estadística. Los análisis a los cuales se hizo referencia abarcan un amplio rango, que va desde los tradicionales sobre aumento o disminución de la población rural, la población económicamente activa por sector de actividad económica y los mapas censales, hasta la comprobación de hipótesis sobre varias relaciones causa-efecto entre varias “distancias” e indicadores sociodemográficos y económicos, los probables impactos de los tratados de libre comercio sobre distintas localidades y grupos de agricultores y asalariados.

Las posibilidades de uso de la información pormenorizada en el diseño de políticas a nivel local u otro son casi infinitas.

Frente a esta riqueza de usos potenciales, también se hizo hincapié sobre las crecientes demandas de información que actualmente no pueden ser atendidas por los datos censales, sea por la vigencia de los datos o porque la información no es relevada en los censos. También insistió en varias otras fuentes de información y en sus potencialidades y limitaciones, entre otras, falta de representatividad en el plano local o de cruces de demasiadas variables.

Para suplir las deficiencias de las distintas fuentes, los analistas y políticos han tratado de aprovechar sus complementariedades (reales o aparentes), no sin incurrir —a sabiendas o no— en “barbaridades” desde el punto de vista estadístico. Varias instancias están repensando todo el andamiaje de fuentes, muestreos, cobertura, frecuencia, métodos de recolección, clasificación, análisis y disseminación, etc., frente a las nuevas presiones para datos, por un lado, y para la reducción de costos, por el otro. Algunos países ya procedieron —o están en proceso de hacerlo— a hacer cambios sustantivos.

²³ Se usó la voz “pretende” porque entre la enunciación de intenciones y la práctica hay todavía una gran brecha, entre otros por falta de información y conocimientos, herramientas, *know-how* y también por costumbre y formación —excluidas, por supuesto, algunas disciplinas profesionales como los geógrafos— de pensar en términos sectoriales antes que territoriales.

Anexo 1

Tabla 1
CENSOS AGROPECUARIOS EN AMÉRICA LATINA

País	Ronda 1980	Ronda 1990	Ronda 2000
Argentina	-	1988	2002
Bolivia	-	1984-1988	-
Brasil	1980/1985	-	1996
Chile	1975-76	-	1997
Colombia	-	1988	2001
Ecuador	-	-	1999-2000
Guatemala	1979	-	2003
Honduras	-	1993	-
México	-	1991	-
Nicaragua	-	-	2001
Panamá	1981	1990	2001
Paraguay	1981	1991	-
Perú	-	1994	-
Uruguay	1980	1990	2000
Venezuela	-	-	1997

Fuente: [en línea] www.fao.org Statistics Agricultural World Census Results by Country.

Bibliografía

- Berdegue, Julio y otros (2001), “Rural Nonfarm Employment and Incomes in Chile”, *World Development*, Vol. 29, N° 3: Special Issue on Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America (traducido en BID/FAO/CEPAL/RIMISP, 2004, *Serie Seminarios y Conferencias* N° 35: “Empleo e ingreso rurales no agrícolas en América Latina”, CEPAL).
- Banco Mundial (2005), “*Beyond the City: the Rural Contribution to Development*”, Washington, D.C.
- BID (2003), “Perfil de estrategia consolidada de desarrollo rural”, borrador de octubre, Washington, D.C.
- BID/BIRF/CEPAL (2000), “La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones”, Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de Condiciones de Vida, 5to Taller regional, Aguascalientes, México, LC/R.2026, CEPAL, Santiago.
- CEPAL/CELADE (2005), “América Latina: Urbanización y evolución de la población urbana 1950-2000”, *Boletín Demográfico* N° 75, Santiago de Chile.
- CEPAL (2005), “Panorama 2005 – El nuevo patrón de desarrollo de la agricultura en América Latina y el Caribe”, documento electrónico, www.cepal.org, Santiago de Chile.
- _____ (2003), “Documento sobre la pobreza para la III Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre de Desarrollo Social”, 2do borrador, Santiago, Chile.
- Courtney, Paul y A. Errington (2003), “Small towns as ‘sub-poles’ in European Rural Development: Policy, Theory and Methodology”, presentado a la 77^{va} Reunión de Economistas Agrícolas del Reino Unido, Universidad de Plymouth, Newton Abbott, 11-14 abril.
- Dirven, Martine (2004), “El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N° 83, Agosto 2004.
- _____ (2003), “Los encadenamientos de la agricultura chilena”, *Revista Estadística y Economía*, N°22, Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago, Chile.
- Escobal D’Angelo, Javier (2000), “Costos de transacción en la agricultura peruana – Una primera aproximación a su medición e impacto”, *Documento de Trabajo*, N° 30, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima, Perú.
- Faiguenbaum, Sergio (2003), “El empleo rural en el sector servicios: caracterización y factores de localización”, consultoría para la Unidad de Desarrollo Agrícola, CEPAL, Santiago.
- FAO (1998), “Multiple Frame Agricultural Surveys, Volume 2: Agricultural Survey Programmes Based on Area Frame or Dual Frame Sample Designs”, *FAO Statistical Development Series*, N° 10, Roma.
- Godoy, Lorena (2003), “Notas para entender la pobreza desde una perspectiva de género”, inédito, CEPAL, Santiago.
- Graziano da Silva, José y M.E. del Grossi (2001), “Rural Nonfarm Employment and Incomes in Brazil: Patterns and Evolution”, *World Development*, Vol. 29, No 3, Special Issue on Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America. (véase su traducción en CEPAL/FAO/BID/RIMISP, 2004).
- Greco, Massimo y L.Martino (2001), “The Agricultural Statistical System in Italy”, ISTAT.
- Grünwald, Werner, R. Muthmann y R. Poschacher (2001), “Applying Eurostat’s Quality Approach to Agricultural Statistics”, ISTAT.
- Hanuschak, George y otros (2001), “The new economics of remote sensing for agricultural statistics in the United States”, ISTAT (2001).
- IICA/CEPAL/FAO/UNESCO/OPS (2005), “Desarrollo de indicadores para el seguimiento del PlanAgro 2015 – Una primera aproximación”, documento en formato electrónico.
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola) (2003), “Más que alimentos en la mesa: la verdadera contribución de la agricultura al desarrollo económico”, Informe de avance, marzo.
- ISTAT (2001), “Conference on Agricultural and Environmental Statistics Applications”, Roma, 4 al 8 de junio 2001.
- Johanis, Paul (2001), “How do classification systems respond to changing demands of agricultural statistics in the new Millenium?” ISTAT.
- Julien, Claude (2001), “Using Administrative Data for Census Coverage”, ISTAT.
- Katzman, Rubén (1996), “Virtudes y limitaciones de los mapas censales de carencias críticas”, *Revista de la CEPAL*, N° 58, Santiago de Chile, abril.
- Key, Nigel, A. de Janvry y E. Sadoulet (2000), “Transaction costs and agricultural household supply response”, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 82, N° 2.

- Krugman, Paul (1991), *“Geography and Trade”*, Leuven University Press, Belgium and MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Laczka, Eva (2001), “The Agricultural Census in Hungary: Analysis of Results”, ISTAT (2001).
- León, Arturo (1998), “Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad”, *Serie Políticas Sociales* N° 22, CEPAL, Santiago, Chile.
- Lira, Luis y Bolívar Quiroga (2003), “Técnicas de análisis regional”, *Serie Manuales* N° 30, CEPAL, Santiago de Chile.
- Morales, Cesar y otros (2005), “Los impactos diferenciados del tratado de libre comercio Ecuador-Estados Unidos de Norteamérica sobre la agricultura del Ecuador”, CEPAL/PNUD, Quito, Ecuador.
- Narain, Pranab (2001): “The response of Agricultural Statistical Systems to the New Demands”, ISTAT (2001).
- Parada, Soledad y C. Morales (2005): “Los efectos del TLC entre Ecuador y Estados Unidos en las mujeres ecuatorianas”, *Serie Desarrollo Productivo*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Poppe, Krijn y K. van Bommel (2001), “The EU farm accountancy data network: partner in statistics”, ISTAT (2001).
- Porchier, Jean-Claude (2001), “The implementation of an information system on administrative statistics in agriculture – Example of one Member State of the European Unit”, ISTAT (2001).
- Primi, Analisa (2002), “The costs of distance: rural poverty through a territorial perspective”, Tesis de Maestría en Cooperación y Desarrollo, Universidad de Pavia, Italia.
- Razafindrakoto, Mireille y F. Roubaud (2002), “Les dispositifs existants de suivi de la pauvreté: les faiblesses des enquêtes classiques auprès des ménages”, *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Ed. Económica, Paris, Francia.
- Rodrigues, Monica (2005), “Impactos diferenciados de la liberalización comercial sobre la estructura agrícola en América Latina”, *Serie Desarrollo Productivo*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Schejtman, Alexander y J. Berdegué (2003), “Desarrollo territorial rural”, borrador presentado en el taller del Grupo Interagencial para el Desarrollo Rural, Milano, Italia, 21 de marzo.
- Schmidt, Martin y H. Pöschl (2001), “Multiple use of data within the system of agricultural statistics in the Federal Republic of Germany”, ISTAT.
- Sierra, Juan Enrique (1998), “El Municipio en América Latina y el Caribe. Estructura, funcionamiento y estadísticas básicas”, CEPAL/ILPES, Santiago de Chile.
- Terluin, Ida J. (2003), “Differences in economic development in rural regions of advanced countries: an overview and critical analysis of theories”, *Journal of Rural Studies*, N° 19, (www.elsevier.com/locate/jrurstud).
- Thornsbury, Suzanne, K. Davis and T. Minton (2003), “Adding value to agricultural data: a golden opportunity”, *Review of Agricultural Economics*, Vol. 2, N° 2.
- UNECE/Eurostat/FAO/OECD/Banco Mundial (2005), “Handbook on rural household’s livelihood and well-being – Statistics on rural development and agriculture household income”, versión electrónica, 27 de septiembre 2005.
- Viatte, Gérard (2001): “New policy challenges: requirements for data collection and analysis”, ISTAT.
- Wiggins, Steve y S. Proctor (2001), “How Special Are Rural Areas? The Economic Implications of Location for Rural Development”, *Development Policy Review* (19/4), Overseas Development Institute, U.K.

B. Insumos sociodemográficos para el desarrollo y la gestión local: una revisión de la experiencia del CELADE

Jorge Rodríguez¹, Alejandra Silva²

1. Introducción, con especial referencia a los datos censales y a Redatam

El desarrollo y la gestión local son temas de creciente relevancia en la agenda de los países y ello debe atribuirse a varias razones. La primera es el aumento del protagonismo de los gobiernos locales en virtud de los procesos políticos y administrativos de descentralización y desconcentración que se generalizaron en la región desde el decenio de 1980. No obstante los matices y especificidades entre los países, en la actualidad la norma es que los gobiernos municipales y comunales desempeñen roles muy activos en la atención de las necesidades inmediatas de la población de su jurisdicción y que, además, tengan una amplia competencia en materia de concesión de permisos para actividades económicas, obtención de ingresos impositivos, ordenamiento territorial, protección ambiental y normativas de convivencia y funcionamiento de la comunidad local.

¹ División de Población, CEPAL.

² División de Población, CEPAL.

La segunda es la revalorización de la red productiva local como base de un desarrollo económico sustentable. La experiencia reciente de los países exitosos en el plano económico ilustra sobre la importancia de combinar un escenario nacional sólido —con un gobierno central legitimado, eficiente y con una “propuesta de país” para el futuro, con finanzas públicas equilibradas, con normas justas y transparentes, con instituciones que funcionan, con actores representativos y con elevados grados de cohesión social— con uno local activo donde las empresas, las universidades y los actores sociales interactúan para ganar competitividad dentro del país y del mundo. La difusión o dispersión de los procesos productivos y la creciente interconexión global no han hecho sino acrecentar la relevancia de la geografía y del entorno local, ya que se ha desatado una competencia entre las diversas entidades territoriales para captar las inversiones y la localización de actividades económicas. Por tanto, las comunidades locales ganan autonomía y espacio para generar su propios emprendimientos o usar incentivos tendientes a un incremento de su densidad productiva.

La tercera es la convicción de que la participación de la ciudadanía, así como la resolución de sus requerimientos y demandas más básicas, se canaliza mejor mediante gobiernos, autoridades, instituciones, mecanismos y actores locales. En alguna medida esto se vincula con la multiplicación de conflictos específicos y de alcance medio que enfrentan a actores con identidades e intereses particulares y no necesariamente relacionados con cambios estructurales de la sociedad; en muchos casos, estos conflictos y actores son locales. Y la cuarta —directamente vinculada con el tema central del seminario— es la creciente disponibilidad de tecnología, datos e instrumentos para el análisis de información a escala local.

En suma, los gobiernos, instituciones, actores y comunidades locales han adquirido mayor protagonismo y a la vez mayores responsabilidades respecto de su propia situación inmediata. Y tener éxito en este plano requiere procesos de toma de decisión informados, fundamentados técnicamente y participativos, y los insumos sociodemográficos aportan de manera crucial a tales procesos. Por lo mismo, el objetivo básico de este documento es ilustrar la experiencia reciente del CELADE en esta materia, en procura de compartir de manera tal de sacar lecciones para su mejoramiento y extensión en el futuro. Para ello se presentan trabajos recientes de la institución en seis asuntos que atañen directamente al desarrollo y la gestión locales: 1) pobreza e identificación de bolsones de pobreza en municipios; 2) desastres y acciones de prevención, mitigación, evaluación y reacción a escala local; 3) sistemas de indicadores locales; 4) localización e identificación de tugurios a escala municipal para la objetivación de su magnitud y características y el desarrollo de programas de intervención; 5) migración interna entre municipios a diferentes escalas territoriales y, 6) reconfiguraciones urbanas y metropolitanas relevantes para gobiernos locales y metropolitanos. Se finaliza con una breve identificación de las lecciones, orientaciones y desafíos para el futuro.

1. Bolsones de pobreza

En los últimos años ha crecido la demanda de información demográfica, económica y social desagregada en áreas menores, principalmente como una necesidad de los gobiernos, que deben optimizar la asignación de recursos en los programas sociales. Así, se hace indispensable contar con procedimientos que permitan identificar los grupos más perjudicados y su localización geográfica.

Una aproximación al estudio de la pobreza está en el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que en América Latina constituye un valioso aporte a la identificación de ciertas carencias críticas de la población y la caracterización de la pobreza. Este método distingue aquellos hogares que no satisfacen un conjunto de necesidades, y los clasifica en función de la(s) carencia(s) de algún(os) indicador(es). Dada la restricción del método a la información contenida en los censos, el tipo de necesidades que puede estudiar es limitado. Usualmente, la insatisfacción de necesidades se evalúa en base a algunas características de la vivienda —tales como tipo de

materiales, acceso a agua potable, a sistema de eliminación de excretas o número de cuartos— y a ciertos rasgos demográficos del hogar —número de miembros, asistencia escolar de los menores, o edad, nivel educativo y condición de ocupación del jefe—. Una vez establecida la satisfacción o insatisfacción de estas necesidades se puede construir “mapas de pobreza”, que ubican geográficamente las carencias anotadas (CEPAL, 2001). Como la fuente de información son los censos de población, con este indicador se puede realizar cualquier nivel de desagregación geográfica —hasta el nivel de manzana o sector— (María M. Santillán, 2005). Así, el concepto de pobreza implícito en el método NBI se limita, en la práctica, a unas pocas necesidades específicas, dejando de lado varios otros elementos relevantes del bienestar. En general se aproxima más a la pobreza denominada estructural y no a la coyuntural (que estaría vinculada a los ingresos percibidos en un período cercano a la medición).

De la gran variedad de datos que contienen los censos, es necesario seleccionar indicadores adecuados que reflejen las necesidades primordiales de la población. Estos indicadores, a su vez, están restringidos por el tipo de información que proporcionan los censos. El proceso de selección está constituido, de manera general, por cuatro pasos: 1) Determinar el grupo de necesidades básicas mínimas que pueden estudiarse con la información del censo; 2) Elegir indicadores censales que representen dichas necesidades; 3) Definir el nivel crítico de satisfacción para cada necesidad y, 4) Asegurar que los indicadores seleccionados correspondan a situaciones de pobreza.

En la última década, el CELADE ha venido utilizando el cálculo de NBI mediante los censos de población y vivienda de los países de la región. Los criterios utilizados pueden variar de país en país, dadas las circunstancias físicas y sociales. En general, se han considerado cuatro dimensiones para el cálculo de los NBI: el acceso a la vivienda, a los servicios básicos, a la educación y la capacidad económica del jefe del hogar. Estas cuatro dimensiones pueden desagregarse según se expone en el recuadro 1:

Recuadro 1

EL MÉTODO DE LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

- 1. Acceso a la vivienda:**
 - a) Calidad de la vivienda: materiales de construcción utilizado en
 - i) el Piso
 - ii) las paredes
 - iii) el techo
 - b) Hacinamiento
 - i) número de personas por cuarto distinto de cocina y baño
- 2. Acceso a servicios sanitarios:**
 - a) Disponibilidad de agua potable
 - i) fuente de abastecimiento de agua por red pública
 - b) Tipo de sistema de eliminación de excretas
 - i) sistema de eliminación de excretas
- 3. Acceso a la educación:**

Asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo

 - i) presencia de al menos un niño en edad escolar (6 a 14) que no asista a la escuela
- 4. Capacidad económica (subsistencia):**

Probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar

 - i) considerar una variable dicotómica (única o agregada) que tome en cuenta los años de educación del ocupado y número de individuos dependientes.

Recuadro 2
MAPEO DE INDICADORES A NIVEL GEOGRÁFICO DESAGREGADO



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, la información censal que el método de NBI utiliza como insumo queda rápidamente desactualizada. Por otro lado, el método de Línea de Pobreza (LP) —que considera pobres a los hogares cuyos ingresos no alcanzan para satisfacer una canasta mínima de consumo— se utiliza específicamente para medir la pobreza reciente. Pero su dificultad está en que habitualmente las fuentes de información utilizadas no permiten mayores niveles de desagregación, ya que por lo general se utilizan las encuestas de hogar (EPH, CASEN), que no bajan del nivel de municipio. El método de la LP permite detectar los hogares que, aunque cuenten con una vivienda decorosa y acceso a servicios, no pueden satisfacer adecuadamente sus necesidades debido a la baja de sus ingresos. El método de NBI tiene utilidad en cuanto instrumento de *caracterización* de la población en términos de la insatisfacción de determinadas necesidades básicas más que como metodología de *medición* de la pobreza propiamente tal.

2. Prevención, mitigación y reacción ante desastres

Los desastres naturales han sido más frecuentes en la última década y afectaron a grandes núcleos de población. Este hecho y la distribución geográfica de la población señalan un escenario en que cada vez serán más los afectados.

2.a. Desastres: clasificación y dimensiones

Los desastres pueden diferenciarse y clasificarse según su naturaleza, es decir, según el agente que los provoca (tectonismo, vulcanismo, huracanes, inundaciones, tornados, epidemias, fuga de sustancias químicas, explosiones y bombardeos en tiempos de guerra, entre otros). Se clasifican según su origen de tipo natural o antrópico, su grado de probabilidad y posibilidad de prevención, la rapidez con que sobrevienen (instantáneos o progresivos), su área de influencia (localizados o difusos) y sus efectos destructivos sobre la población, infraestructura o medio ambiente (Reyna, 2005).

Existe una dimensión social vinculada a los desastres: son provocados por el hombre o éste se ve mayormente afectado; tienen efectos directos e indirectos sobre las características de la población y algunas pueden devastar comunidades enteras, afectando inmediatamente la dinámica

demográfica de esa población. Ese es el caso de las inundaciones recientes en Guatemala, donde el poblado de Panajachel fue arrasado completamente por el lodo y más de mil personas quedaron sepultadas.

2.b. Variables demográficas y sus vínculos con los desastres

El estudio de las variables demográficas de una población determinada puede servir para determinar: 1) la población en riesgo de verse afectada por un desastre, es decir, la identificación y definición de perfiles de esa población; 2) el impacto demográfico del desastre, es decir, la población y las viviendas afectadas por el evento y, 3) la prevención de desastres y planificación de acciones ante un desastre y generar planes de evacuación o de ayuda. Las características sociales de una población pueden ser factores que aumenten o disminuyan la exposición al riesgo de daño ante un desastre, por ejemplo, el nivel de instrucción, el nivel socioeconómico, la estructura por edad y sexo, el acceso a servicios, la estructura de la familia, etc.

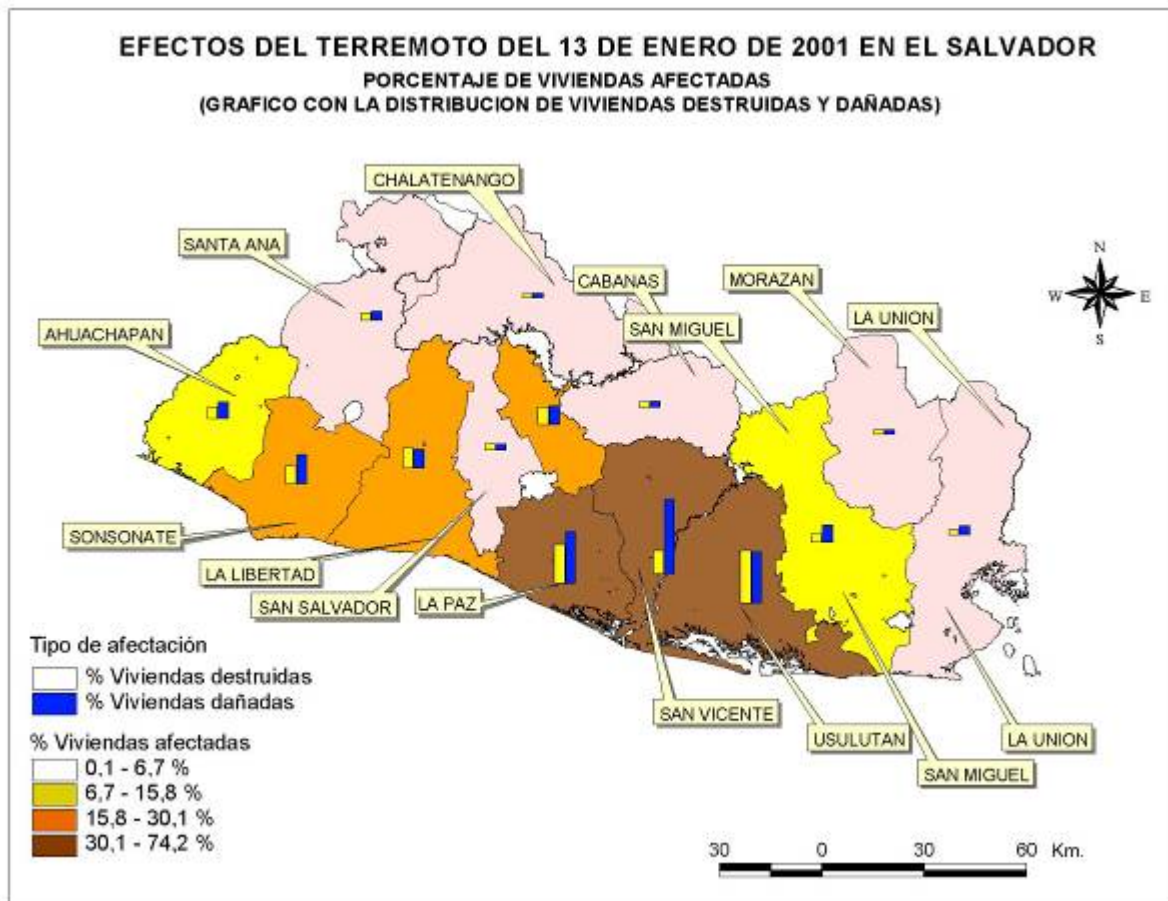
En segundo lugar, es posible estimar la población afectada una vez acontecido el desastre, con más certeza que con los conteos de damnificados que se realizan en terreno. Para esto es relevante la fuente de información, ya que de ella dependerá la escala y temporalidad de las estimaciones. Las fuentes de datos tradicionales son las encuestas de hogar, encuestas de salud, censos de población y vivienda. Las encuestas tienen una mayor periodicidad, pero su representatividad llega en algunos hasta el nivel de municipio. Los censos de población y vivienda tienen una desagregación mayor, lo que permite georreferenciar la información de población hasta el nivel de manzanas y zonas, pero su periodicidad (diez años) puede hacerla poco representativa al momento del desastre.

Tercero, en un plan de evacuación, el uso de la información de población a nivel local puede ser de gran utilidad al combinarla con la de vías de acceso, localización de centros de acogida o localización de puntos críticos al momento de un desastre. La combinación de esta información con un SIG permite planificar acciones de prevención.

2.c. Experiencia del CELADE en materia de desastres

La experiencia del CELADE en la evaluación de desastres naturales se centra en el análisis demográfico de la población. Frente a un desastre natural, el CELADE ha estimado la población afectada mediante sistemas de información geográfica (SIG) para determinar el área afectada en base a la cartografía física, fotografías aéreas e imágenes satelitales de la zona afectada para luego traspasar estos límites geográficos (utilizando como base la cartografía censal) a la información. Redatam posibilita el procesamiento de la información censal seleccionando solo el área afectada, con lo que se obtiene información sobre la población y las viviendas afectadas por el desastre, por ejemplo, cantidad de población, viviendas y hogares destruidos, estructura etaria y por género, estructura de las familias, calidad de las viviendas, material de construcción predominante, calidad de los servicios, etc. (véase mapa 1).

Mapa 1
DETERMINACIÓN DE VIVIENDAS AFECTADAS POR UN DESASTRE NATURAL
UTILIZANDO REDATAM+SP PARA PROCESAR LA INFORMACIÓN DE VIVIENDAS
Y LA CARTOGRAFÍA DIGITAL DE LA MISMA ZONA AFECTADA



Fuente: Información del COEN al 2 de febrero de 2001.

Nota de descargo: Los límites que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

3. Sistema de indicadores con aplicaciones locales

Hasta la fecha, el mandato de CELADE incluía el seguimiento a los países según los objetivos planteados y aprobados en las cumbres mundiales. Para tales efectos, se desarrolló —bajo el ambiente Web y utilizando el Redatam Web Server— un sistema de indicadores para el seguimiento de las cumbres mundiales (www.cepal.org/celade), que pone a disposición de los usuarios todos aquellos indicadores contemplados en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD, El Cairo, 1994), la Conferencia Internacional de la Mujer, Beijing (1995), la Cumbre Internacional sobre Envejecimiento, Madrid (2000) y las Metas del Milenio, Naciones Unidas, 2000 (este último con una aplicación reciente para ciudades seleccionadas de la región elaborada en el marco de una cooperación interagencial con UN-Hábitat). En resumen, se trata de un sistema de indicadores para Latinoamérica y el Caribe que, mediante cifras, tabulados y gráficos, permite evaluar el cumplimiento de los objetivos planteados por cada país y de las metas trazadas a través de los años para los cuales la información está disponible. Este sistema se encuentra en www.cepal.org/celade.

3.a. El sistema INJUMAP

A partir de la idea de poner a disposición de toda la comunidad las cifras que están detrás de un diagnóstico o momento de una población dada —pero esta vez a escala nacional—, el CELADE desarrolló un sistema de indicadores georreferenciados (INJUMAP) para el Instituto Nacional de la Juventud de Chile (INJUV) con el fin de poner a disposición del público información estadística desagregada geográficamente por regiones y comunas sobre la juventud. La información utilizada para generar dichos indicadores proviene de las siguientes fuentes:

- Censos de población y vivienda de 1992 y 2002
- Encuestas nacionales de juventud de los años 2000 y 2003
- Encuestas Casen de los años 1997 y 2000
- Encuesta nacional del CONACE del 2002
- Resultados pruebas SIMCE del Ministerio de Educación

El sistema puede ser utilizado por cualquier usuario, pues es de fácil manejo y acceso —ya sea en CD o en Internet—, la multiplicidad de temas que abarca —características demográficas, nivel educativo, situación socioeconómica, entre otros— y por la posibilidad de desglosar la información por edad, sexo, zona, año y nivel social. Se agrega su atractiva presentación, que permite consultar la información disponible en formato de cuadros, gráficos o mapas.

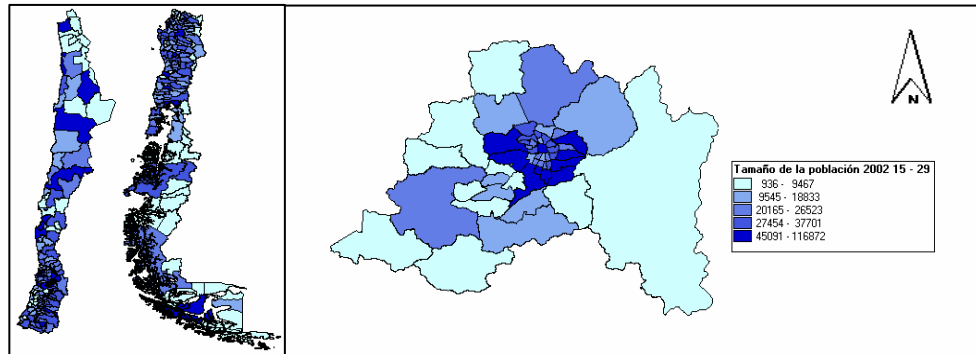
Si bien en Latinoamérica existen estudios sobre la juventud³, no se conocen experiencias a nivel nacional que ahonden en la realidad de cada país a un nivel de desagregación que permita gestionar políticas locales y regionales. Con INJUMAP II se busca poner al servicio del sector público y privado una herramienta que amplíe el conocimiento sobre los jóvenes chilenos, y contribuya a mejorar las políticas públicas hacia los jóvenes.

¿Sabía usted que la comuna con más cantidad de jóvenes en Chile es Puente Alto? Pues bien, más de 116.000 jóvenes viven en ella⁴.

³ "La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias" es un informe realizado por la CEPAL y la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ), en donde se hace un diagnóstico de 15 países de Latinoamérica, España y Portugal, que sirve para orientar las políticas públicas dirigidas a este segmento etario.

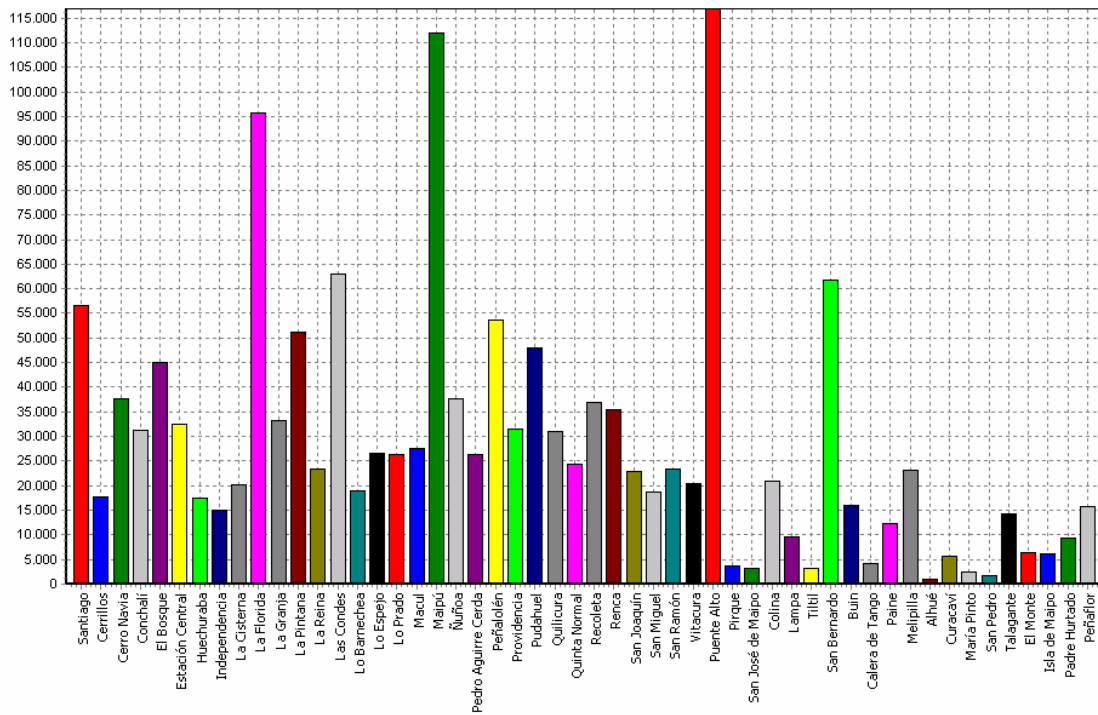
⁴ Indicador de tamaño de la población procesado por comunas con el Sistema INJUMAP II.CELADE-INJUV, 2005.

Mapa 2
REGIÓN METROPOLITANA,
TOTAL DE JÓVENES (15-29 AÑOS) POR COMUNA



Fuente: Elaboración propia
Nota de descargo: Los límites que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

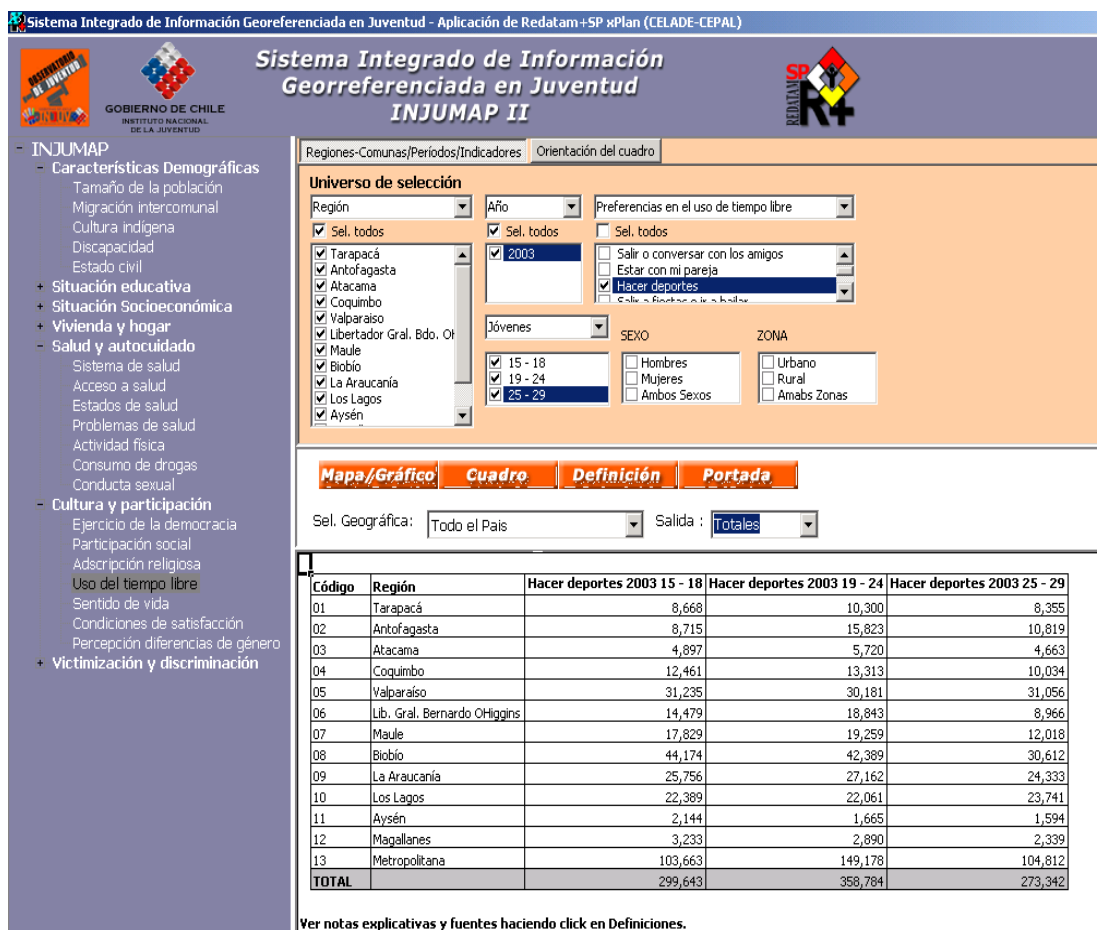
Gráfico 1
REGIÓN METROPOLITANA,
TOTAL DE JÓVENES (15-29 AÑOS) POR COMUNA



Fuente: Elaboración propia.

¿Sabía usted que la región donde menos jóvenes urbanos practican deporte, en términos proporcionales, es la de Los Lagos? Así es: solamente un 10% declara hacer alguna actividad física⁵.

Recuadro 3 NÚMERO DE JÓVENES (POR RANGO DE EDAD) QUE OPTAN POR EL DEPORTE EN SU TIEMPO LIBRE, CALCULADO PARA CADA REGIÓN DE CHILE



La experiencia con INJUMAP II resultó de gran interés desde el punto de vista de desarrollo local, ya que permitió un verdadero acercamiento de las autoridades locales a la información sociodemográfica y focalizar toda la información en un grupo específico de la población —en este caso los jóvenes—, y que después puede repetirse con los adultos mayores, los niños, etc.

4. Vivienda y hábitat: localización de tugurios

El tema de la vivienda en los ámbitos urbanos hace crisis en la región debido a la conjunción de dos fuerzas. Por una parte están las oscilaciones y crisis económicas y políticas que han debilitado tanto la inversión pública en el sector como la capacidad de implementar políticas que incentiven la edificación formal o la autoconstrucción y también la creación de ciudad en su sentido integral. Por otra parte están los factores demográficos, que concentran los requerimientos de vivienda en las ciudades y que han mantenido un intenso ritmo de creación de nuevos hogares a

⁵ Indicador de uso del tiempo libre a nivel de región mediante el Sistema INJUMAP II.CELADE-INJUV, 2005.

pesar del avance de la transición demográfica. Cabe añadir otros factores de naturaleza sociodemográfica vinculados con las pautas de desplazamiento intrametropolitano y que generan juegos “en que todos pierden”. Un ejemplo de lo anterior es la desenfrenada extensión de la periferia, que hasta hace poco se debía básicamente al flujo de población pobre desde las áreas céntricas e intermedias. Este proceso expande la ciudad en precarias condiciones financieras, ambientales y de infraestructura —lo que se refleja en una multiplicación de los tugurios en sus diferentes formas—, y entraña crecientes costos para el funcionamiento metropolitano y los habitantes de la periferia. Como contrapartida, las áreas centrales de las ciudades —habitualmente bien servidas, conectadas y cobijadas— se despueblan y en muchos casos se deterioran.

Surgen varios problemas urbanos que exigen un buen diagnóstico, donde necesariamente debe contemplarse un componente geográfico y local por la naturaleza territorial de los asuntos de vivienda. Pese a la validez de esta última afirmación, en general, las políticas y la institucionalidad de vivienda tienden a ser más centralizadas que en otros sectores sociales, como salud y educación. Tan importante son estos problemas de hábitat urbano, que los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM —la carta de navegación que ha recibido el sistema de las Naciones Unidas para conducir su accionar y desempeño—) los consideran de manera explícita, particularmente en su meta 11, que alude al mejoramiento de las condiciones de vida de la población que vive en tugurios. Además del conocimiento de los factores de población que influyen sobre este escenario de problemas urbanos, la información sociodemográfica resulta vital para especificar la actuación de estas “fuerzas demográficas” e identificar la localización de las situaciones críticas y de las personas, familias y comunidades que las sufren.

En virtud de lo anterior, el CELADE ha hecho un uso intensivo de los datos censales —mediante Redatam— para: a) localizar, identificar y caracterizar tugurios, b) estimar y situar en escalas de alta desagregación territorial el déficit habitacional y, c) examinar los patrones de evolución sociodemográfica de las áreas centrales de las ciudades con especial referencia a los procesos de expulsión, atracción y renovación tanto del centro en su conjunto como de zonas específicas de los centros.

4.a. Localizar, identificar y caracterizar tugurios

Para cumplir la meta 11 de los ODM es necesario saber donde están los tugurios, cuántas personas viven en ellos y qué características tienen como asentamiento y como colectivo. Antes de ello, por cierto, debe precisarse qué se entiende por tugurio, definición que está lejos de ser trivial (Candia, 2005, en prensa; CEPAL, 2004, HABITAT, 2003). La dificultad para aclarar el concepto y para usarlo con propósitos operativos ha hecho que la meta 11 se vincule cada vez más con las “viviendas precarias” y menos con las zonas de la ciudad donde se ubican (tugurios/slums/bidonvilles).

Considerando una experiencia inicial del CELADE con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (MINVU) para la primera fase del conocido programa “Chile Barrio” —que procura, mediante una intervención integral, mejorar de manera sustentable y significativa las condiciones de vida y el hábitat en los campamentos/asentamientos irregulares, como se denomina a los tugurios en Chile (para más detalles véase MINVU-CELADE, 1998)—, se ha avanzado significativamente en una metodología que usa diferentes procedimientos, para identificar y localizar tugurios y luego caracterizarlos con base en información censal. El uso de esta información es obligatorio, pues se necesita de información a escalas de desagregación geográfica muy altas. Aunque los procedimientos no requieren forzosamente cartografía digital, su disponibilidad a escalas geográficas altamente desagregadas permite identificaciones más finas —sobre todo, para precisar los contornos territoriales de los tugurios— y más comprensibles para tomadores de decisiones y comunidad locales. Esta metodología tiene varias ventajas adicionales a

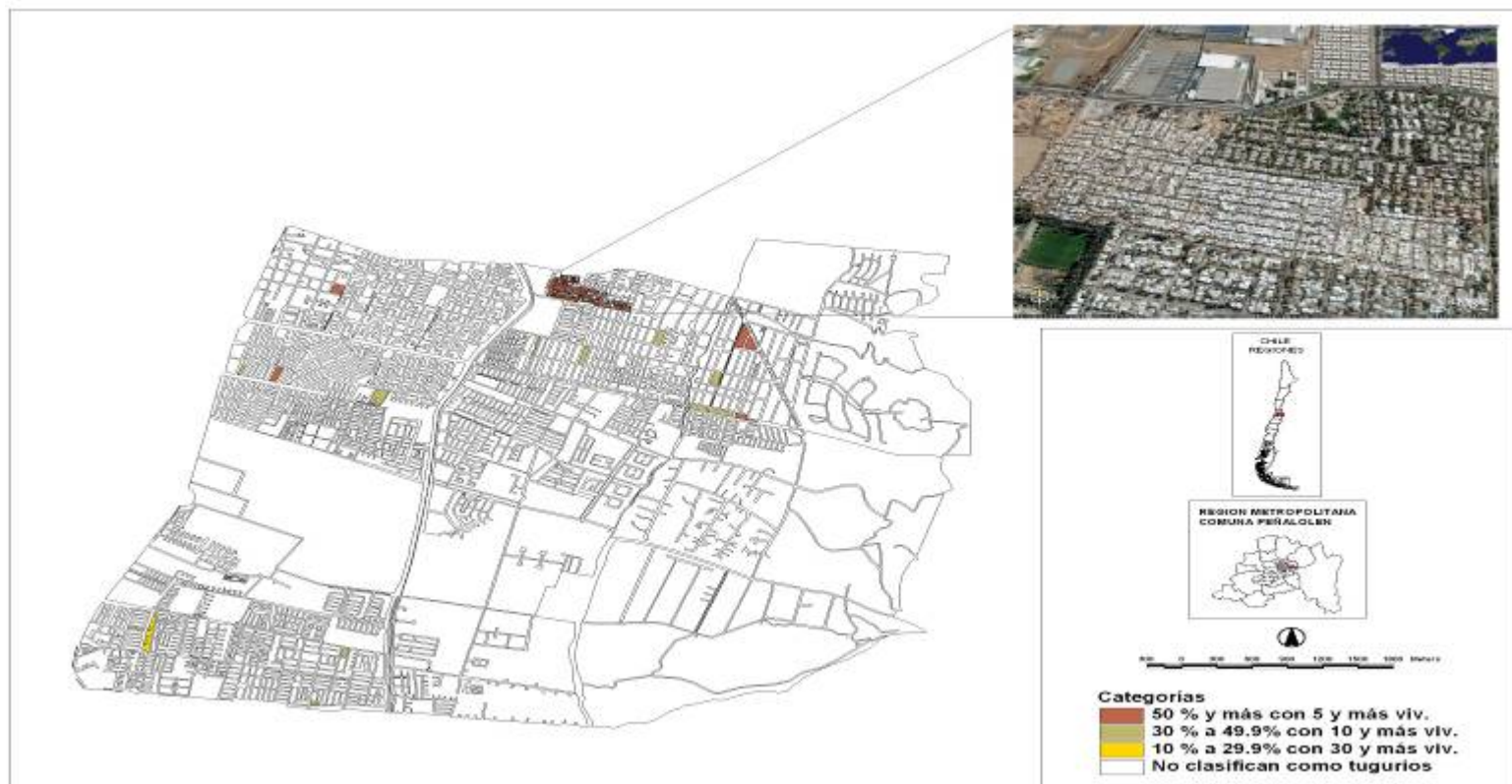
su condición de ser estrictamente rigurosa, por la naturaleza “universal” de la operación censal. En primer lugar, implica muy bajos costos pues aprovecha información ya disponible, lo que contrasta con la elevada inversión de cualquier ejercicio específico de catastro de asentamientos irregulares (mismo que, en todo caso, puede efectuarse en el marco de la actualización cartográfica precensal, como lo demuestra la experiencia brasileña). En segundo lugar, mediante el uso de dos censos consecutivos permite un seguimiento detallado de la evolución de los tugurios tanto en magnitud como en condiciones de vida y situación del hábitat. Este seguimiento se aplica tanto al conjunto de tugurios como a cada uno de ellos, lo que permite una imagen más completa y precisa de los avances y desafíos en este ámbito⁶. En tercer lugar, estas metodologías se complementan perfectamente con un arsenal de recursos gratuitos disponibles en INTERNET, y el mejor ejemplo es el conocido programa de fotos satelitales de alta resolución *Google Earth*, con el que es posible cotejar a simple vista el grado de acierto de la “identificación censal de tugurios” (mapa 3). Y en cuarto lugar, está su capacidad de caracterizar con bastante detalle la población, las viviendas y el hábitat de los tugurios. Esto es altamente relevante para los programas focalizados en ellos porque la evidencia disponible sugiere una gran heterogeneidad de situaciones y, por lo mismo, se requiere de intervenciones que reconozcan la especificidad de cada tugurio.

La metodología también tiene limitaciones: la primera es que descansa críticamente en los supuestos usados, pues se trata de una operación “*ex post*” y debe usar algoritmos para identificar las viviendas precarias y áreas de la ciudad con una magnitud y concentración de tales viviendas que señale la posible existencia de tugurios. Para encarar este flanco débil, la metodología crea distintos procedimientos que se diferencian por los criterios usados para la construcción de los algoritmos y con ello se generan varios escenarios de identificación de tugurios, respecto de los cuales deberán optar finalmente los tomadores de decisiones y técnicos nacionales y locales (véase el diagrama 1). La segunda limitación es la brecha temporal entre dos censos, lo que hace imposible un monitoreo de corto plazo (cuadro 1), y la tercera, son las lagunas de información para la descripción de los tugurios relacionadas con temas ausentes en la mayor parte de los censos (ingresos, vida y equipamiento comunitario, uso productivo del espacio, disposición a participar en programas de mejoramiento, etc.) o que habitualmente son mal captados (propiedad de la vivienda, calidad de los materiales de la vivienda, allegamiento interno).⁷

⁶ El seguimiento particular es válido solo para los tugurios existentes e identificados en el primer censo. Si no están presentes en el segundo, es probable que se haya efectuado algún programa de erradicación.

⁷ Para más detalles de esta metodología y aplicaciones recientes véase, además del trabajo MINVU-CELADE 1998, Localización de asentamientos precarios usando microdatos censales y REDATAM (2003), en REDATAM INFORMA, Santiago, CEPAL/CELADE, No. 9, LC/L.1951, páginas 10-14; y Candia, David, *Metas del milenio y tugurios: una metodología usando datos censales* (2005).

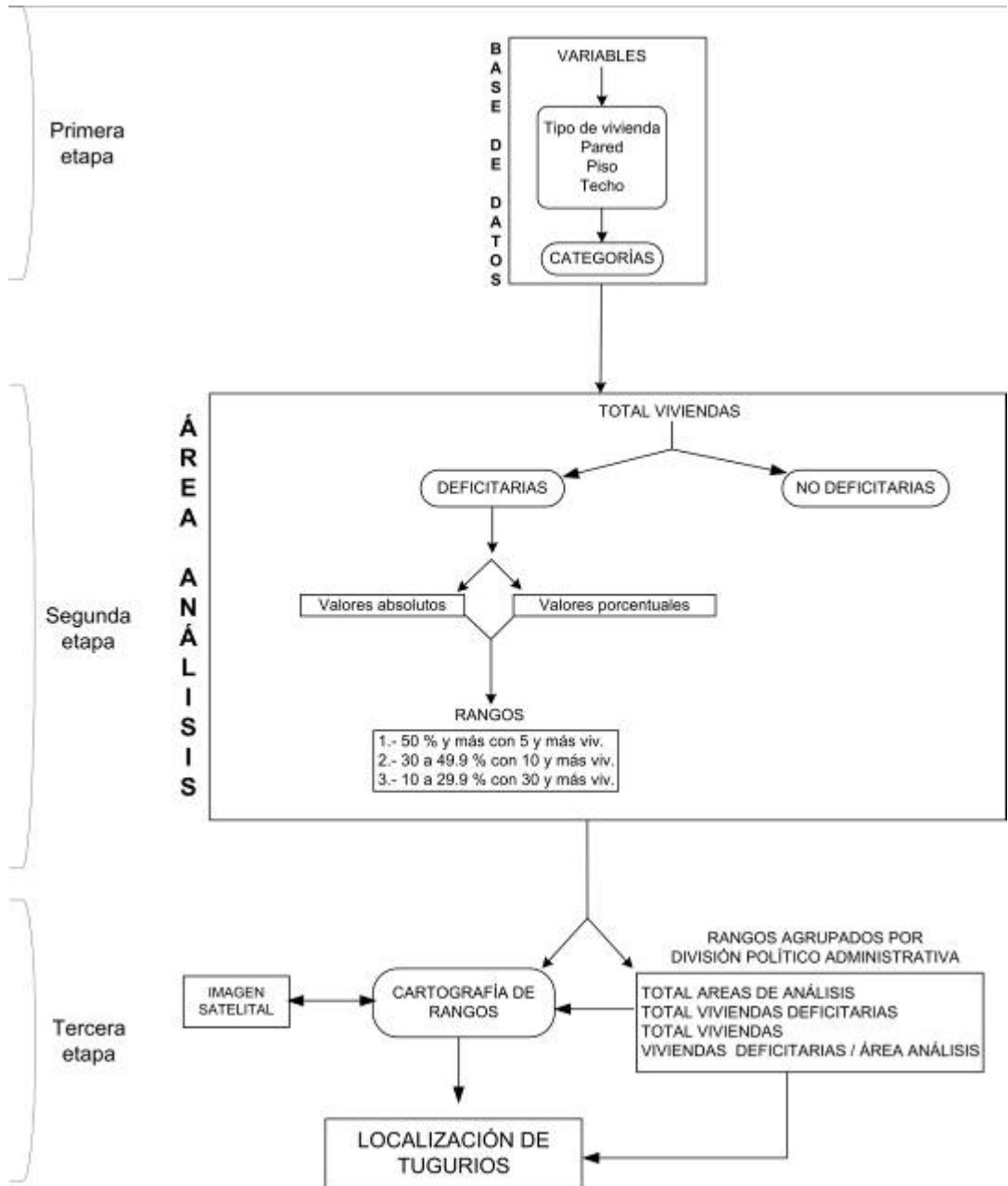
Mapa 3
PEÑALOLÉN: DISTRIBUCIÓN DE VIVIENDAS PRECARIAS POR MANZANA Y LOCALIZACIÓN DE LA
“TOMA DE PEÑALOLÉN”



Fuente: Candia, 2006.

Nota de descargo: Los límites que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Diagrama 1
BASE DE DATOS



Fuente: David Candia, 2006

Cuadro 1
ECUADOR, MUNICIPIO DE QUITO: MONITOREO DEL PARQUE DE TUGURIOS Y DE VIVIENDAS DEFICITARIAS
SEGÚN DOS CRITERIOS

Municipio de Quito		1990					2001				
Criterios	Categoría	Total áreas	Viviendas deficitarias	Persona en viviendas deficitarias	Total viviendas	Total personas	Total áreas	Viviendas deficitarias	Personas en viviendas deficitarias	Total viviendas	Total personas
1. Vivienda precaria	50% y más con 5 y más viviendas	3 367	30 674	120 220	43 144	172 843	1 510	10 605	43 634	15 490	64 061
	30 a 49.9% con 10 y más viviendas	44	489	1 961	1 140	4 737	4	44	185	101	424
	No clasifican como tugurios	18 007	29 324	121 991	218 425	900 071	34 810	28 999	113 161	360 737	1 324 508
	TOTAL	21 418	60 487	244 172	262 709	1 077 651	36 324	39 648	156 980	376 328	1 388 993
2. Tenencia no segura	50% y más con 5 y más viviendas	10 526	102 461	465 697	133 531	571 060	11 827	93 736	407 619	126 261	509 306
	30 a 49.9 más viviendas	55	598	2 658	1 310	4 837	26	279	1 142	634	2 112
	No clasifican como tugurios	10 837	33 550	155 755	127 868	501 754	24 471	59 255	26 0665	249 432	877 560
	TOTAL	21 418	136 609	624 110	262 709	1 077 651	36 324	153 270	669 426	376 327	1 388 978

Categoría	1990		2000		Viviendas deficitarias 2001/viviendas deficitarias 1990 – 100 (porcentaje)
	Viviendas deficitarias /área	Viviendas deficitarias/total viviendas (porcentaje)	Viviendas deficitarias /área	Viviendas deficitarias/total viviendas (porcentaje)	
50% y más con 5 y más viv.	9,1	71,1	7,0	68,5	-65,4267
30 a 49.9% con 10 y más viv.	11,1	42,9	11,0	43,6	-91,002
No clasifican como tugurios	1,6	13,4	0,8	8,0	-1,10831
TOTAL	2,8	23,0	1,1	10,5	-34,452
50% y más con 5 y más viv.	9,7	76,7	7,9	74,2	-8,51544
30 a 49.9% con 10 y más viv.	10,9	45,6	10,7	44,0	-53,3445
No clasifican como tugurios	3,1	26,2	2,4	23,8	76,61699
TOTAL	6,4	52,0	4,2	40,7	12,19612

Fuente: David Candia, D., (2005)

5. Migración: la base de datos migración interna en América Latina y el Caribe (MIALC)

Los desplazamientos dentro de los países han sido uno de los tópicos más presentes en los debates y discusiones sobre las tendencias de la población. Esta presencia se debe a la masividad de los traslados producidos durante el siglo XX —y sus poderosos efectos sobre la distribución espacial de la población, en particular por el empuje que significaron para el proceso de urbanización y el crecimiento de las grandes ciudades— y a las consecuencias cruciales que tales desplazamientos suelen implicar, tanto para las comunidades de origen y destino como para los individuos y familias que migran. Tanto en materia de políticas como de investigación, la migración interna ha estado marcada por una polaridad: Por una parte, los esfuerzos de los países, que se basaban en diagnósticos que usaban las publicaciones censales o encuestas de gran envergadura y que habitualmente sólo ofrecían cifras sobre los intercambios entre divisiones administrativas mayores (DAM). Por otra parte, los esfuerzos locales, generalmente aislados y basados en diagnósticos que usaban estudios específicos que cubrían una fracción normalmente pequeña del conjunto de divisiones administrativas menores (DAME). Las décadas de 1980 y 1990 experimentaron una merma en el estudio y la intervención sobre estos flujos, causadas por las mismas limitaciones de la información disponible y el escepticismo frente a los resultados a largo plazo de las grandes políticas de redistribución espacial de la población. Considerando que una parte importante de las lagunas de información sobre los flujos migratorios y las características de los migrantes internos en los países de la región se debía a dificultades tecnológicas, operativas y prácticas para explotar la información recogida por los censos, el CELADE inició un esfuerzo sistemático tendiente a maximizar el aprovechamiento de los módulos de migración de los microdatos censales mediante el uso de Redatam y cuyos resultados están plasmados en numerosas publicaciones recientes⁸, en varias actividades de asistencia técnica a países de la región (Honduras, República Dominicana, Chile, Nicaragua) y sobre todo en la base de datos MIALC (http://www.cepal.org/migracion/migracion_interna/).

Aunque a primera vista la información desplegada en la base de datos MIALC puede resultar excesiva y de difícil manejo, un examen más cuidadoso permite concluir que es una veta única de información manejable tanto para estudios académicos como para ejercicios de planificación y/o decisión nacionales y en particular para diagnósticos y gestión local. De hecho, por más enorme que sea la matriz, las estimaciones clásicas de inmigrantes, emigrantes, migración neta y tasas respectivas son resueltas con programaciones relativamente simples, como “macros” en Excel. De esta forma, cada comuna puede tener al menos estos datos y —dependiendo de la cantidad de censos de rondas previas realizados en el país disponibles en formato Redatam— una imagen de la evolución de su “atractivo” migratorio en las últimas décadas, antecedentes muy útiles para las proyecciones de población a escala local que usen métodos de “componentes” o que al menos consideren alguna hipótesis de migración. Aunque es sabido que en el caso de la migración entre comunas las series de datos no tienen un alto nivel de autocorrelación, el conocimiento de los niveles recientes es un antecedente necesario para “imaginar” potenciales escenarios futuros.

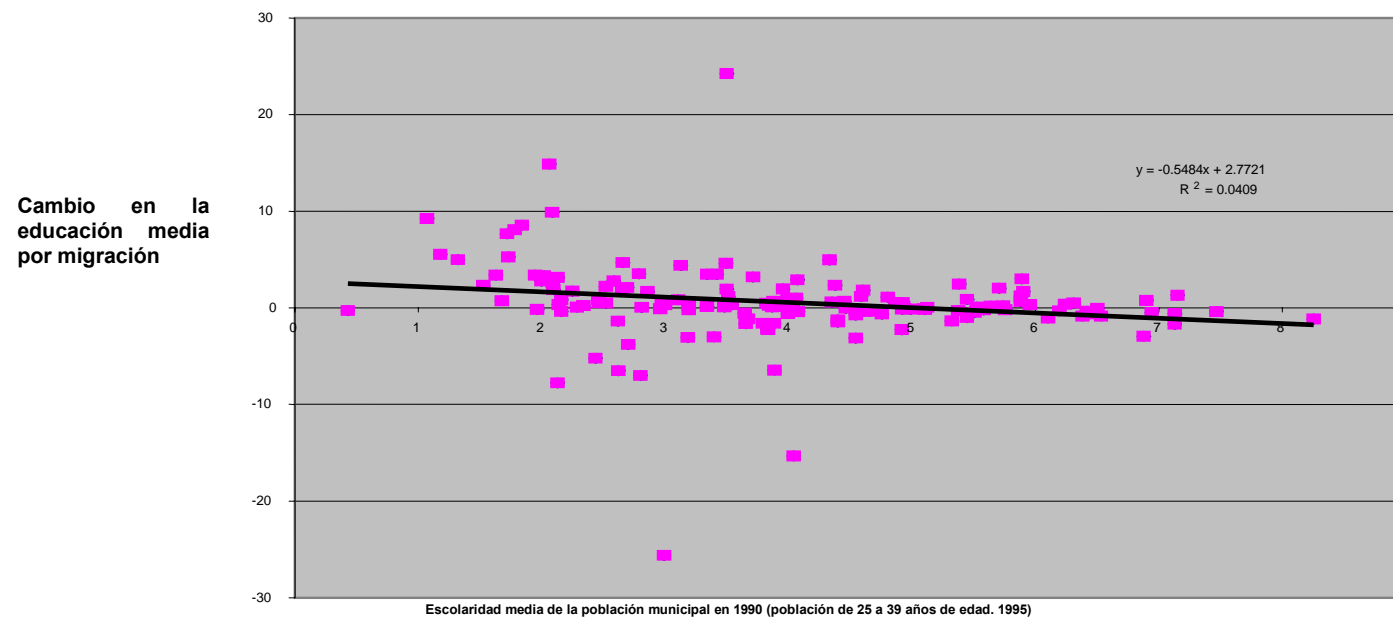
Estos antecedentes básicos sobre la trayectoria migratoria de cada municipio son también útiles para políticas y decisiones centrales relacionadas con los gobiernos locales. En Nicaragua, por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo considera la variable migración neta de los municipios para

⁸ Explotando el módulo sobre migración interna de los censos de población y vivienda de América Latina (2004), en REDATAM INFORMA, Santiago, CEPAL/CELADE, No. 10, LC/L.2261, páginas 2-5; Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-2000 (2004), serie Población y Desarrollo, No. 50, LC/L.2059-P; Nicaragua: tendencias de la distribución espacial y migración interna, (2004), Managua, CELADE-SECEP-UNFPA; Tendencias de la migración interna en Chile en los últimos 35 años: Recuperación regional selectiva, desconcentración metropolitana y rururbanización (2004), documento presentado en el I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Caxambú - MG - Brasil, 18- 20 de septiembre de 2004.

la definición de áreas prioritarias de inversión social, reforzando la infraestructura en los más atractivos y considerando focalizar algunos programas potencialmente “retenedores de población” en municipios de expulsión seleccionados. En otros países, además de la inversión social, los recursos centrales para los municipios y su representación electoral se definen por su cuantía demográfica y la migración es fundamental para explicar su crecimiento y su composición.

Además, la base de datos MIALC ofrece un panorama detallado de las características de los migrantes en cada comuna, lo que siempre es de interés para las autoridades y la comunidad locales. Más incluso, por primera vez se caracterizan los flujos migratorios, y todo eso permite que cada municipio reconozca sus particularidades en materia de desplazamiento de la población, incluyendo la identificación de municipios de “interacción prioritaria”, sea porque hay un intercambio migratorio sobresaliente con ellos o porque los flujos con ellos presentan rasgos considerados relevantes. Un uso novedoso de esta información es el que se ilustra en el gráfico 2, con el caso de Nicaragua (censo de 1995). Se trata de la estimación del efecto neto de la migración sobre el nivel educativo de los municipios. Su cálculo sigue un procedimiento desarrollado por el CELADE y presentado en las publicaciones antes mencionadas. En el gráfico se relaciona este efecto con el nivel educativo inicial y se muestra que en Nicaragua la relación es débil y con pendiente negativa. Esto significa que, en promedio, la migración entre 1990 y 1995 en Nicaragua contribuyó, aunque levemente, a reducir las disparidades educativas entre los municipios.

Gráfico 2
NICARAGUA, CENSO DE 1995: MUNICIPIOS SEGÚN ESCOLARIDAD MEDIA EN 1990 Y CAMBIOS ATRIBUIDOS A MIGRACIÓN ENTRE 1990 Y 1995



Fuente: Procesamientos especiales de microdatos censales Nicaragua, 1995 con REDATAM

Pero la gestión local no es sólo municipal: también atañe a ciudades y metrópolis que, a partir de la información obtenida y sistematizada en MIALC, pueden precisar asuntos relevantes: a) la modalidad de expansión e intercambio migratorio del aglomerado (el cuadro 2 es ilustrativo de un ejercicio que puede efectuarse con los datos de MIALC para describir la evolución cuantitativa y cualitativa —masculinidad y nivel educativo— de la migración de una gran aglomerado metropolitano (Santiago de Chile) según diferentes categorías de origen y destino de los migrantes); y b) cuáles son sus zonas de atracción y expulsión e intervenir selectivamente si se estima pertinente. Cualquiera sea el caso, la concentración de migrantes en ciertas áreas de las ciudades afecta a través de numerosos canales a la vida barrial y la gestión urbana y local. Por cierto, las formas específicas de tales efectos dependen de cada caso, pero casi siempre operan algunos elementos comunes, como el crecimiento de la población en edad de trabajar y el incremento de la demanda de alquiler y de algunos servicios (por ejemplo, de telecomunicaciones, sobre todo si se trata de migrantes internacionales). Por cierto, MIALC opera sólo con matrices hasta el nivel de comuna, las que a veces son entidades demasiado extensas para estos tipos análisis ya que los migrantes se concentran en determinados barrios o localidades dentro de comunas. El acceso directo a los microdatos permite profundizar en esa línea e identificar la localización de los inmigrantes dentro de las ciudades con mucho más detalle.

Cuadro 2
ÁREA METROPOLITANA DEL GRAN SANTIAGO (AMGS):
ESTIMACIONES DE LA INMIGRACIÓN, LA EMIGRACIÓN, LA MIGRACIÓN
INTRAMETROPOLITANA Y LA NO MIGRACIÓN RECIENTES Y
ESCOLARIDAD MEDIA DE INMIGRANTES, EMIGRANTES Y NO MIGRANTES
(TOTALES Y DE 25 A 39 AÑOS DE EDAD). 1982, 1992 Y 2002

Censo 1982					
Condición de migración y tipo de comuna de origen o destino	Total	Hombres	Mujeres	Años escolaridad (toda la población)	Años escolaridad (población de 25 a 39 años de edad)
Inmigración desde comunas fuera de la Región Metropolitana (RM)	232 119	103 616	128 503	8,55	9,51
Inmigración desde comunas de la RM pero fuera del AMGS	17 944	7 937	10 007	6,56	10,48
Emigración hacia comunas -fuera de la RM	114 218	59 573	54 645	8,05	8,59
Emigración hacia comunas de la RM pero fuera del AMGS	20 912	10 166	10 746	7,14	8,49
Migración intrametropolitana	473 596	219 149	254 447	7,79	9,88
No migrantes AMGS	2 775 078	1 383 624	1 526 584	7,14	8,68
Saldo migratorio	114 933	41 814	73 119	-	-

(Continúa)

Cuadro 2 (conclusión)

Censo 1992					
Condición de migración y tipo de comuna de origen o destino	Total	Hombres	Mujeres	Años escolaridad (toda la población)	Años escolaridad (población de 25 a 39 años de edad)
Inmigración desde comunas-fuera de la RM	210 837	98 212	112 625	9,08	10,96
Inmigración desde comunas -de la RM pero fuera del AMGS	22 443	11 130	11 313	7,90	10,12
Emigración hacia comunas -fuera de la RM	161 514	79 726	81 788	9,36	11,28
Emigración hacia comunas -de la RM pero fuera del AMGS	29 248	14 407	14 841	8,36	9,98
Migración intrametropolitana	795 589	378 976	416 613	8,74	11,00
No migrantes AMGS	3 023 783	1 428 568	1 595 215	8,26	10,29
Saldo migratorio	42 518	15 209	27 309	-	-
Censo 2002					
Condición de migración y tipo de comuna de origen o destino	Total	Hombres	Mujeres	Años escolaridad (toda la población)	Años escolaridad (población de 25 a 39 años de edad)
Inmigración desde comunas -fuera de la RM	201 289	99 828	101 461	10,34	12,10
Inmigración desde comunas -de la RM pero fuera del AMGS	26 359	13 430	12 929	9,44	11,52
Emigración hacia comunas -fuera de la RM	218 771	110 883	107 888	9,42	11,81
Emigración hacia comunas de la RM pero fuera del AMGS	58 251	29 679	28 572	9,06	11,48
Migración intrametropolitana	779 642	379 951	399 691	9,86	12,29
No migrantes AMGS	3 784 381	1 797 721	1 986 660	9,03	11,43
Saldo migratorio	-49 374	-27 304	-22 070	-	-

Fuente: Procesamiento especial de las bases de microdatos censales.

6. Configuración metropolitana y segregación residencial en ciudades seleccionadas de la región: desde la base de datos DEPUALC hasta los análisis de casos

Hay signos ciertos de fenómenos emergentes en las grandes ciudades de la región y la “rururbanización”, la conformación de metrópolis extendidas y dispersas y la revitalización de las áreas céntricas son claros ejemplos. Junto a lo anterior, la segregación residencial socioeconómica (SRS) ha aumentado su visibilidad tanto por los académicos como por los tomadores de decisiones, políticos, los formadores de opinión y el público en general. Todos estos temas constituyen desafíos

para una gestión metropolitana integrada que considere la unidad del aglomerado y la especificidad de sus componentes, sean estos municipios, barrios o localidades. Aunque el debate y la discusión sobre definiciones, mediciones, teorías y políticas relativas a estos asuntos son extensos, también hay algunos consensos: a) las variables demográficas desempeñan un papel fundamental, sobre todo porque la migración es la principal fuerza directa de la remodelación metropolitana; y, b) los censos de población y vivienda son una fuente privilegiada (sino la única) para medir y analizar detalladamente estos procesos, a causa de la recolección de información hasta escalas geográficas altamente desagregadas que realiza.

El CELADE ha avanzado en varias líneas relacionadas con la acumulación de conocimiento, información, explotación de fuentes y metodologías sociodemográficas útiles para el análisis y comprensión de estas “transformaciones” metropolitanas. Primero, ha sistematizado los antecedentes más elementales sobre la localización de la población regional, construyendo la base de datos denominada Distribución Espacial y Urbanización de la Población de América Latina (DEPUALC) en la que se individualiza a la población de todas las localidades de la región que han tenido 20 mil o más habitantes en algún momento censal desde 1950. Adicionalmente, proporciona información agrupada sobre la población de las localidades de entre dos mil y 19.999 habitantes. Uno de los aportes más relevantes de esta base de datos para los temas locales, es de naturaleza metropolitana, pues opera con la lógica de los aglomerados metropolitanos e identifica sus distintos componentes. Esto permite apreciar y analizar la evolución de las ciudades según componentes o anillos, y con ello tener una mejor idea de la expansión metropolitana. De hecho, el despliegue cartográfico de esta base de datos (que puede descargarse gratuitamente desde la página web del CELADE en formato PDF pues ha sido publicada recientemente como *Boletín Demográfico* No. 75) permite una aproximación primera y precisa a las conurbaciones y a la formación de áreas metropolitanas extendidas.

Segundo, el procesamiento de los módulos de migración de los censos sistematiza evidencia sobre varios procesos urbanos y locales de creciente gravitación en la región. Entre ellos cabe destacar:

- (i) la “rururbanización”, que corresponde al traslado de población acomodada hacia los extramuros de la ciudad pero manteniendo el vínculo cotidiano con la ciudad. Tal desplazamiento modifica significativamente el poblamiento de las localidades receptoras, ya que, en la práctica, las urbaniza y eleva su nivel socioeconómico. Las consecuencias de estos cambios se dejan sentir, entre otros aspectos, sobre los estilos de vida, la infraestructura, las finanzas y el mercado de trabajo local. Junto a ello —y vinculada con la segregación residencial socioeconómica, que se examinará más adelante— la suburbanización se asocia a dilemas de integración social, ya que si bien tiende a acercar físicamente a grupos socioeconómicos dispares (los residentes originales de las áreas de expansión son habitualmente pobres, a diferencia de los inmigrantes) suele generar barreras inmediatas, que se expresan en muros, sistemas de seguridad o medidas de aislamiento (las “comunidades enrejadas” o los “condominios cerrados”). Se constituye, así, un contrapunto de vinculación (no sólo física, sino muchas veces laboral) y separación entre los habitantes originales y los nuevos, situación que da pábulo a negociaciones, cambios y conflictos locales.
- (ii) la recuperación y repoblamiento de áreas centrales en ciudades y metrópolis de la región, que ha sido promovida por actores y políticas públicas. El análisis demográfico local detecta si tal objetivo se está cumpliendo, si su cumplimiento se debe a flujos migratorios específicos (según origen y/o características de los migrantes) y si se verifica de manera generalizada en el área central o se focaliza en algunos sectores. Indagaciones de este tipo ha sido efectuadas recientemente para Santiago de Chile y muestran que la recuperación, más que demográfica es habitacional (lo que significa

una cambio importante en el tamaño medio de los hogares), que se manifiesta más en el intercambio migratorio con el resto de la ciudad que en el intercambio con el resto de las ciudades del país, que los inmigrantes tienen un perfil distintivo y que la renovación se concentra en algunas áreas.

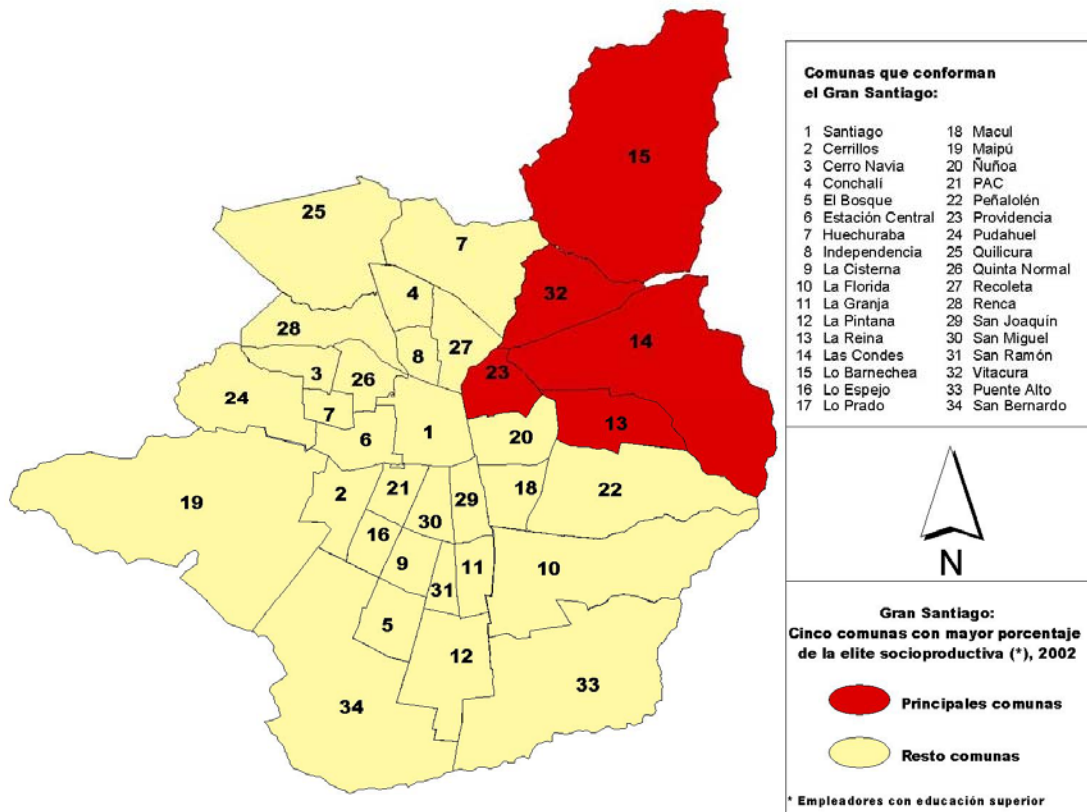
- (iii) la constitución de áreas metropolitanas ampliadas, que ha sido un tema de los últimos 30 años en la región al amparo del mejoramiento de la conectividad (infraestructura y medios de transporte) y las deseconomías de las grandes ciudades. Durante algún tiempo el debate se enmarcó en la desconcentración productiva de los sistemas de ciudades (y la noción paradójica de “desconcentración concentrada”), pero luego se internó en una visión más amplia y actual sobre la “condición difusa del fenómeno metropolitano”. La combinación de dos tipos de datos sobre desplazamientos (migración reciente y traslados diarios para trabajar o estudiar) ha dado lugar a formas emergentes de vinculación metropolitana entre las que cabe destacar el desplazamiento selectivo de población hacia localidades pequeñas, de buen clima, con servicios adecuados y gratas para vivir y que pese a estar relativamente distanciadas de la metrópolis (entre 100 y 200 kilómetros) están bien conectadas con ella. Se trata de un desplazamiento selectivo, porque entre los migrantes están representados los adultos mayores de clase media y alta. Esta migración modifica la estructura demográfica y socioeconómica de las localidades receptoras, con consecuencias anexas a las modificaciones ya comentadas.

Tercero, el CELADE ha elaborado diversos procedimientos, la mayoría formalizados en sintaxis REDATAM, para hacer mediciones diversas (varios indicadores) y detalladas de la segregación residencial socioeconómica (SRS), lo que ha sido diseminado en publicaciones institucionales y en revistas científicas de la región. La SRS ha adquirido creciente figuración entre políticos, investigadores y opinión pública porque: a) se considera que la SRS abona a la reproducción de la pobreza y las desigualdades en las ciudades y mina la gobernabilidad y la sustentabilidad económica de las ciudades y, b) se ha consolidado una imagen —basada tanto en evidencias como en su tratamiento por diferentes actores, entre ellos los mediáticos— descarnada y en algunos casos apocalíptica de la vida en los barrios pobres, cuyos niveles contemporáneos de violencia, desintegración y anomia contrastan con una imagen —también construida— de vida comunitaria, solidaridad y relativa paz interna del pasado. Lo anterior ha desatado una discusión sobre la evolución reciente de la SRS⁹. Y el aporte del CELADE consiste no solo en objetivar esa discusión mediante mediciones censales, sino en desplegar mediciones diferenciadas para diferentes ciudades e investigar, prolijamente, incluso dentro de las ciudades. En el mapa 4 se presenta, con propósitos ilustrativos, la jerarquía de comunas del AMGS según la proporción de su población que puede considerarse de la elite económica (empleadores con educación superior) y su aglomeración a gran escala en la zona oriente de la capital es palmaria.

Esta imagen es operacionalizada mediante diversos indicadores y diseccionada en diferentes escalas en procura de objetivar el fenómeno para lo cual se usan técnicas y tecnologías de diferentes tipo. En el mapa 5 se presenta un ejercicio que combina REDATAM, SIG y GEODA (paquete especializado en econometría espacial que puede descargarse gratuitamente de www.csiss.org/clearinghouse/GeoDa/). Nuevamente se muestra el caso de Santiago, pero ahora usando un índice de equipamiento en el hogar para clasificar a los distritos censales de la ciudad. Emerge nuevamente la segregación de la ciudad, ahora a una escala geográfica más detallada que en el mapa 4. Si se dispone de cartografía más detallada, puede profundizarse la indagación y efectuar, por ejemplo, análisis de segregación e identificación de zonas segregadas y zonas exclusivas dentro de comunas.

Mapa 4

AMGS: 5 PRIMERAS COMUNAS DE LA JERARQUÍA DE COMUNAS, SEGÚN PROPORCIÓN QUE REPRESENTA LA ELITE SOCIOPRODUCTIVA RESPECTO DE SU PEA



Fuente: Procesamiento especial en REDATAM para el Censo de 2002.

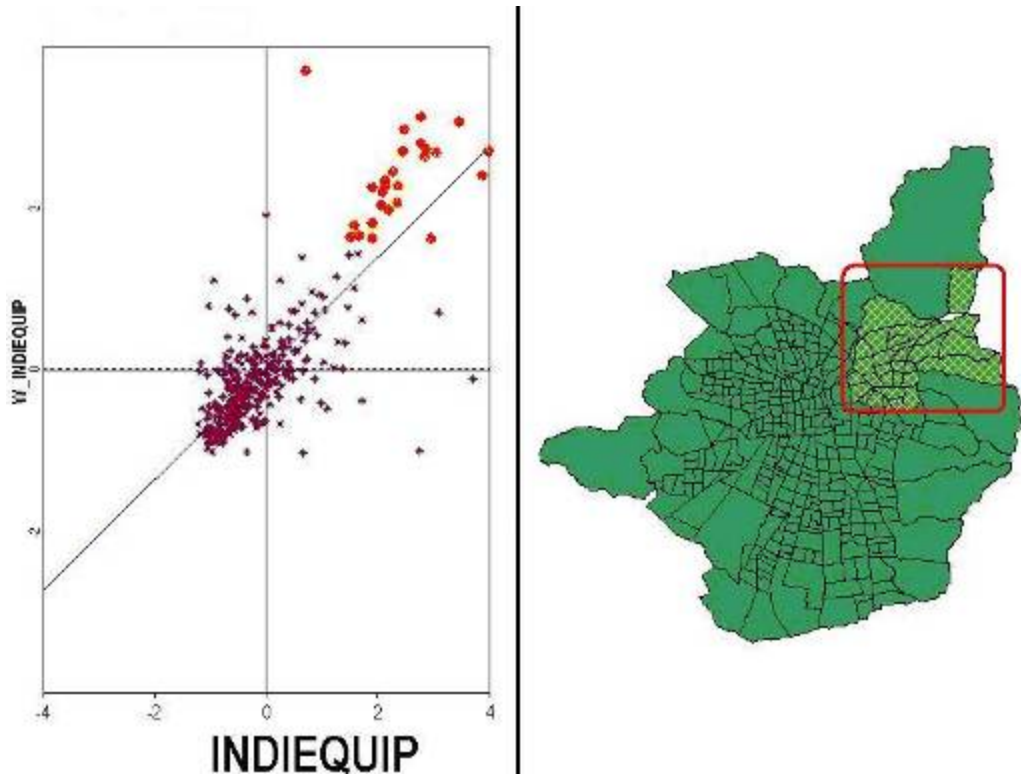
Nota 1: PAC: comuna de Pedro Aguirre Cerda

Nota 2: Lo Barnechea, La Florida, Maipú, Pudahuel modificaron sus límites y se muestran sólo las zonas urbanas.

Nota de descargo: Los límites que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Mapa 5

ÁREA METROPOLITANA DEL GRAN SANTIAGO: CUADRANTE DEL ÍNDICE DE MORÁN Y LOCALIZACIÓN DE LOS DISTRITOS CON “ALTO ÍNDICE DE EQUIPAMIENTO Y CON VECINOS SIMILARES”



Fuente: Procesamientos especiales de microdatos censales Chile 2002 con REDATAM y GEODA.

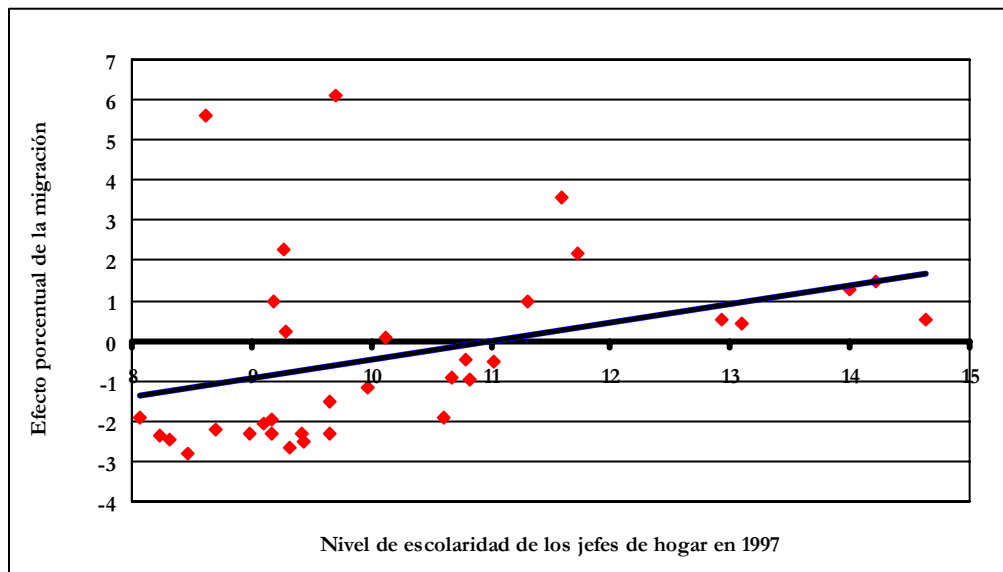
Nota: Índice de Moran = 0.6878, INDIEQUIP: índice de equipamiento.

Nota de descargo: Los límites que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Cuarto —y como continuidad del punto anterior—, ha subrayado el papel de la migración intrametropolitana en los cambios de la segregación residencial y ha creado metodologías tanto para estimar ese impacto como para descomponer las tendencias de la migración en dos fuerzas a) migración y, b) cambio estructural intercensal. En el gráfico 4 se muestra una aplicación de estos procedimientos (cuya lógica ya se explicó para su aplicación a Nicaragua, véase gráfico 2) que ofrece una imagen novedosa y reveladora del AMGS y que subraya el complejo efecto de la migración intrametropolitana sobre la segregación residencial. Aunque es evidente que estos desplazamientos han abierto nuevas fronteras para el acercamiento físico entre grupos socioeconómicos, en promedio tienden a acentuar las disparidades entre las comunas del AMGS.

Gráfico 4

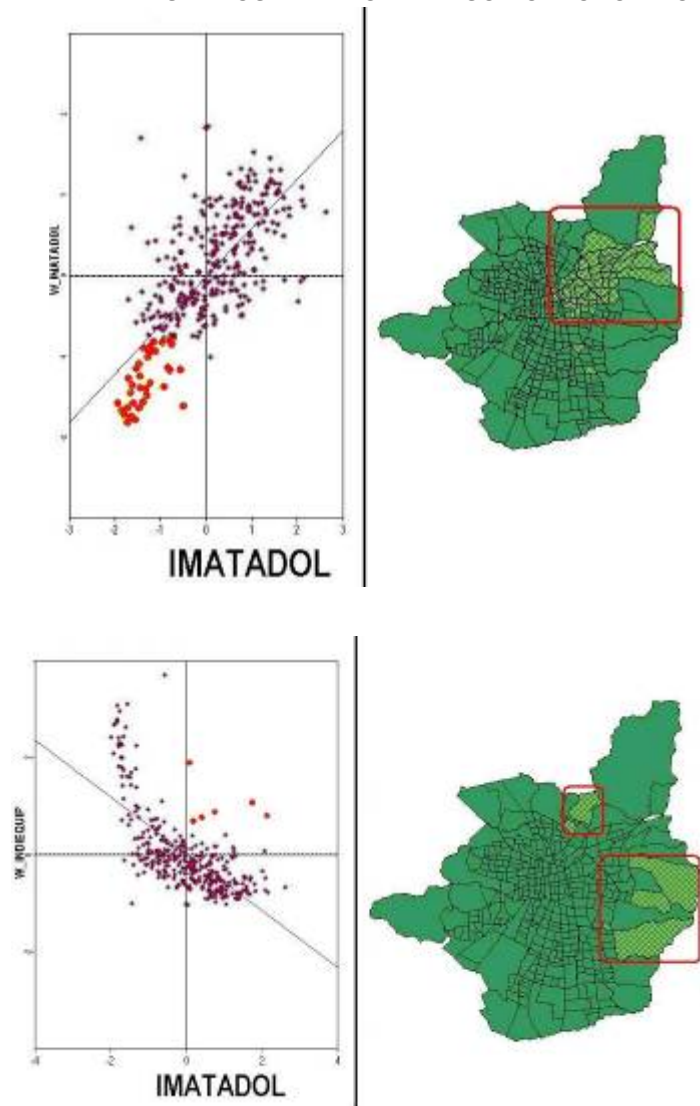
ÁREA METROPOLITANA DEL GRAN SANTIAGO, 1997-2002: PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LOS JEFES DE HOGAR RESIDENTES EN 1997 EN LA COMUNA Y GANANCIA DE ESCOLARIDAD POR MIGRACIÓN ENTRE 1997-2002



Fuente: González y Rodríguez, 2006

Quinto —y tanto o más importante que lo anterior—, el aporte del CELADE ha puesto énfasis en las manifestaciones sociodemográficas de la segregación, como en la aglomeración de conductas de riesgo, por ejemplo, la fecundidad adolescente. La aglomeración de la riqueza también se traduce en concentración de “situaciones aventajadas”. Por razones relacionadas con el efecto neto de las condiciones económicas —pero que se refuerzan y expanden por este patrón de conglomeración de zonas pudientes— el área oriente de Santiago registra, por lejos, los menores índices de fecundidad adolescente.

Mapa 6
AMGS: CUADRANTE DEL ÍNDICE DE MORÁN Y LOCALIZACIÓN DE LOS DISTRITOS CON
“BAJA INCIDENCIA DE MATERNIDAD ADOLESCENTE Y CON VECINOS SIMILARES”
Y DE LOS DISTRITOS CON “ALTA MATERNIDAD ADOLESCENTE RODEADOS
DE DISTRITOS DE ALTO NIVEL SOCIOECONÓMICO”



Fuente: Procesamientos especiales de microdatos censales Chile 2002 con REDATAM y GEODA.

Nota: Índice de Moran (univariado) = 0.6034, Índice de Moran (bivariado) = 0.5847.

IMATADOL: índice de maternidad adolescente. INDIEQUIP: Índice de equipamiento.

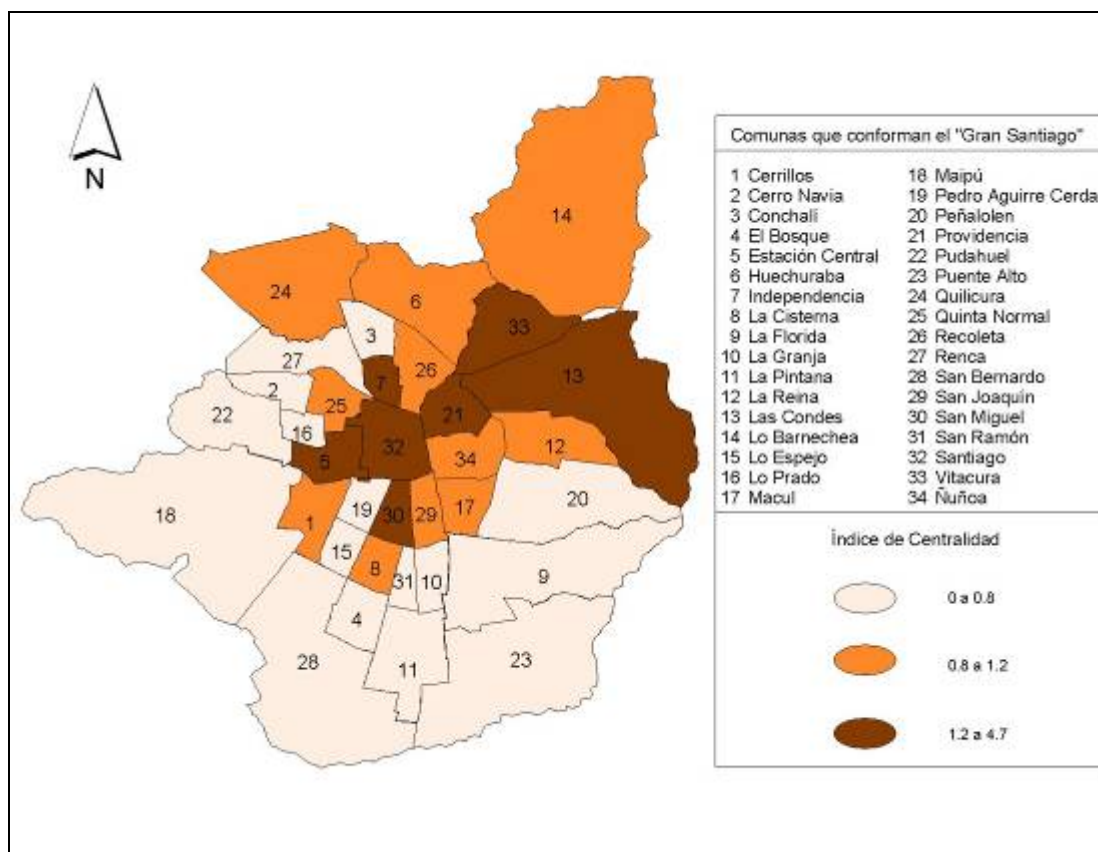
Nota de descargo: Los límites que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Sexto, se ha usado, aunque de manera preliminar, la consulta sobre movilidad diaria de la población para diferentes propósitos que atañen ámbitos locales. Esta consulta ha sido incluida en varias operaciones censales de la ronda de 2000 y está emparentada, en términos de la lógica de procesamiento y análisis, con las preguntas clásica sobre migración. Sus resultados son relevantes para la vialidad y el transporte urbanos, para las empresas privadas en general y para las autoridades locales. La forma de formular la pregunta permite identificar con precisión el origen de los individuos (incluso hasta escala de manzanas) pero no su destino y sólo se conoce la comuna/municipio al cual llegan (justamente la situación inversa de la información proporcionada por las consultas de migración). Entre los muchos potenciales de estas preguntas (construcción de

áreas metropolitanas, identificación de rutas para el transporte público, localización de actividades privadas, etc.), en este documento se desea ilustrar una línea de trabajo enmarcada en el estudio de la segregación residencial y la desigualdad social. Se trata de la concentración de los movimientos laborales intrametropolitanos en el centro comercial y en áreas de negocios y espacios de servicios localizados en las áreas más acomodadas de Santiago. Esto obliga a las personas que viven en zonas pobres a desplazarse diariamente grandes distancias con altos costos financieros y humanos. Esta situación debería generar una aparente oportunidad para la interacción entre grupos sociales, pero en la realidad no ocurre así ya que predomina el enclaustramiento de los estratos altos cada vez menos necesitados e interesados en salir de su nicho dentro del espacio metropolitano.

Mapa 7

COMUNAS DEL ÁREA METROPOLITANA DEL GRAN SANTIAGO (AMGS) SEGÚN ÍNDICE DE CENTRALIDAD DE LOS VIAJES DIARIOS APRA TRABAJAR DENTRO DEL AMGS



Fuente: Procesamientos especiales de microdatos censales Chile 2002 con REDATAM.

Nota: El índice de centralidad corresponde al cociente entre el porcentaje de viajes laborales que se dirigen a la comuna y el porcentaje de población pertinente (personas que trabajaron la semana previa al censo) que viven en la comuna. Un valor superior a 1 indica que la comuna es atractiva como destino de viajes laborales.

Nota de descargo: Los límites que figuran en este mapa no implican su apoyo y aceptación oficial por las Naciones Unidas.

3. Conclusiones y desafíos

La significativa expansión de la tecnología y la ampliación de las fuentes de datos han permitido significativos avances en materia de generación y uso de insumos sociodemográficos a escala local. La georreferenciación, por su parte, ha permitido que esta creciente masa de información sea representada territorialmente, dando muchas más posibilidades al análisis y la intervención local.

Ahora bien, los avances han ido mucho más rápido que la capacidad de usarlos. La tecnología y las metodologías ofrecen un cúmulo de nuevos antecedentes que es posible deducir que alimenten directamente los procesos de planificación, gestión y decisión locales. Con frecuencia la tecnología es costosa, la recolección regular de información es compleja y los recursos humanos para aplicarlas son escasos. Tanto o más importante que las anteriores limitaciones —que eventualmente podrían ser mínimas en ámbitos locales acomodados—, es la ausencia de marcos de referencia y conceptuales, metodologías, procedimientos, normas y rutinas para hacer uso regular, intensivo y provechoso de los nuevos insumos sociodemográficos disponibles. Incluso los datos censales a escalas desagregadas, una de las expresiones más evidentes del avance tecnológico disponible para cualquier municipio, están muy subutilizados.

Por tanto, el gran desafío que atañe, más que a la producción de insumos sociodemográficos (que puede entenderse y complejizarse al infinito con ayuda de la tecnología y los recursos), es la operacionalización e institucionalización de su uso a todos los niveles de intervención local e, idealmente, entre todos los actores relevantes para la gestión local (públicos, privados, no gubernamentales y comunitarios).

Bibliografía

- CEPAL (2001), “El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina”, *Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*.
- MINVU-CELADE (1998), “Población y Vivienda en Asentamientos Precarios”.
- Reyna, Angélica. “SIGs en el análisis demográfico de situaciones de desastre. Poblaciones vulnerables en las inundaciones de 1999”. IUSSP, Tours, Francia. Julio, 2005.
- Santillán, María Marta (2005), “Pobreza coyuntural en áreas menores de la ciudad de Córdoba. Comparación de dos estimaciones indirectas”. AEPA.

VII. Mesa redonda final: Población y gestión y desarrollo regional y local

En la mesa redonda se buscó una instancia de reflexión y síntesis respecto de los trabajos y experiencias presentados en la reunión de expertos, por lo que se convocó a la representante del UNFPA, Lily Rodríguez, al representante del MINVU de Chile, Camilo Arriagada, y al representante del CELADE, José Miguel Guzmán, a exponer sobre la jornada. El Director de CELADE, Dirk Jaspers, consultó acerca de la forma en que el CELADE podía seguir colaborando con los proyectos que el UNFPA y los gobiernos de la región en el desarrollo del ámbito local.

La representante del UNFPA destacó la pertinencia de lo local, ya que en un contexto de globalización los fenómenos emergentes a gran escala como las migraciones y la desterritorialización habían adquirido mayor relevancia y, al mismo tiempo, era en un contexto local donde los sujetos construían identidades y sentidos de pertenencia que permitían integrar los fenómenos globales. El aislamiento era uno de los peligros de este proceso, por lo que la tarea era poder articular lo local con lo global en una estrategia amplia, que permitiera la integración social, productiva y cultural, y que incidiera de manera importante en la calidad de vida de las personas, especialmente en la superación de la pobreza.

Destacó además que en las exposiciones no se hizo mención al tema del conflicto, ya que en un territorio existía una diversidad de personas y los temas étnicos, de género, etarios y de clase no podían

obviarse, por lo que no se podía entender el territorio meramente como un espacio físico; señaló que el UNFPA lo entendía también como un espacio de identidad colectiva.

Además, agregó que era necesario considerar al territorio en relación con otros territorios del mismo país, ya que esto contribuía a explicar las diferencias intranacionales.

La participante planteó que el CELADE había demostrado que era posible acercarse a lo local sin perder de vista lo global ya que esta División no había descuidado la óptica regional ni la local, particularmente en sus aportes en temas de desarrollo. Señaló, además, que los nuevos retos para esta institución en los próximos años se vincularían a los acuerdos regionales con los Institutos Nacionales de Estadística y con la consideración de los segmentos sociales excluidos del desarrollo, especialmente en lo concerniente a la identidad étnica. El análisis reciente de los logros de los objetivos de desarrollo del Milenio demostró los importantes vacíos de información existentes, por lo que recalcó que era de vital importancia avanzar en este sentido; era menester considerar los objetivos de desarrollo del Milenio en el ámbito local y generar indicadores y metodologías para su seguimiento. Para concluir expresó que la Organización de las Naciones Unidas podía y debía brindar apoyo.

Surgió de esta manera una nueva visión del desarrollo y de la importancia de la información sociodemográfica, ya que la reducción de la pobreza no pasaba exclusivamente por las políticas compensatorias, sino que había que incluir nuevas perspectivas y coordinar a los agentes para el desarrollo, con especial énfasis en los aportes al desarrollo económico, social y productivo. Destacó que en esta reunión se había avanzado mucho respecto de las posibilidades en el uso de la información sociodemográfica. Señaló además que información sociodemográfica no debía usarse exclusivamente para las políticas públicas, sino que había que analizar su uso para el diseño de estrategias de crecimiento económico. En este sentido, destacó la presencia de dos nuevos socios estratégicos que pueden marcar este nuevo camino de colaboración y apoyo: las universidades y las empresas privadas. Para que este intercambio fuera realmente provechoso era necesario el desarrollo de nuevos instrumentos conceptuales analíticos, siendo este el nuevo reto del UNFPA.

El representante del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) propuso una síntesis de los trabajos presentados y la implementación de una agenda que fortaleciera la gestión y las actividades a nivel local por medio de los insumos sociodemográficos. Comenzó analizando las iniciativas expuestas en la reunión y destacando las tareas realizadas; se plantearon asimismo algunos retos con respecto al trabajo futuro, como la necesidad de que el CELADE continuara con la desagregación de la información a escala subnacional, con especial énfasis en aquellos indicadores que son relevantes para el usuario de políticas públicas, es decir, los gestores y beneficiarios, pero destacó que en esta tarea no debían confundirse los niveles de desagregación subcomunal (usuario municipal) y local (usuario sectorial y regional). Asimismo, destacó la necesidad de integrar un concepto de territorio y de ampliar la utilización de los sistemas de información geográfica de tal manera de lograr la interacción entre lo local y la información sociodemográfica.

En el análisis de los documentos relativos a las actividades del UNFPA en la región, destacó un logro común: la capacidad de estos proyectos de mostrar a las personas detrás de las políticas públicas, es decir, a la población vulnerable y pobre detrás de las grandes cifras. Pero también destacó que casi todos estos proyectos se han visto limitados por las pocas capacidades locales y el clientelismo que condiciona las políticas locales, por lo que restaba evaluar su uso y efecto real a largo plazo. Respecto de las demás iniciativas, planteó que a pesar de su heterogeneidad todas ellas tendían a avanzar en la elaboración de modelos y usos innovadores de la información sociodemográfica, ya fuera en grandes ciudades, municipios, comunidades o áreas rurales.

El orador planteó dos temas que consideró prioritarios para los grandes centros urbanos: su gestión, es decir, la localización de hogares y elementos diferenciales intraurbanos, y la necesidad

de mejorar la focalización de los recursos mediante datos sociodemográficos locales que permitieran definir criterios.

Asimismo, señaló la existencia de cinco tareas a cumplir: i) ampliar las variables de contenido sociodemográfico; ii) resolver problemas de criterio al aplicar programas locales con nuevos datos no resueltos por la política pública, especialmente al considerar sus consecuencias; iii) traducir los conocimientos acumulados a distintos contextos territoriales: gran ciudad, ciudad mediana, poblamiento a pequeña escala; iv) desarrollar sistemas de indicadores y de elaboración de mapas a bajo costo, con especial énfasis en los programas informáticos de código abierto; y, v) evolucionar desde un criterio de clasificación y ordenamiento de comunas a la identificación de una dinámica de barrios.

El representante del CELADE se concentró en las estrategias para el desarrollo de sistemas de información local y resumió los elementos con que se contaba para la implementación de tales sistemas: i) mayor disponibilidad de información; ii) mejores programas informáticos; iii) creciente disponibilidad de información censal y, iv) mayor espacio local como espacio de asignación de recursos e implementación de programas. Mencionó que había por lo menos dos áreas en las que la información sociodemográfica era útil para tomar decisiones correctas con el menor costo posible: el desarrollo social (determinación de necesidades y los recursos, focalización y áreas de población vulnerable, entre otras), y el desarrollo económico (determinación de ventajas comparativas y competitividad).

Señaló además que había una serie de elementos que debían considerarse. En primer lugar, la relación entre la calidad y el costo. Planteó que mucha de la información utilizada tenía serios problemas de calidad, y si la información no era buena no podían tomarse buenas decisiones, por lo que había que lograr la mejor información posible al menor costo. En segundo lugar, planteó la necesidad de fijar estándares mínimos de información, que variaban debido a una serie de factores como el tipo de decisión a considerar, el tamaño del municipio, los recursos disponibles, la disponibilidad nacional, las tecnologías disponibles y utilizables, y por último, la capacidad local en términos de sus recursos humanos. El tercer elemento se relacionaba con la redundancia de la información, lo cual no es intrínsecamente malo ya que permite la triangulación, pero destacó que había que evitar la redundancia innecesaria, para ello es de vital importancia el intercambio entre los sistemas y los interesados, lo que contribuía a reducir los costos y conservar la calidad. Un cuarto elemento era la posibilidad de recuperar la información para evitar la recopilación constante y la creación y recreación de sistemas, lo que resulta inoperante. En este sentido, indicó que la transparencia de la información era un elemento necesario y que se había avanzado en las actividades censales, aunque quedaba mucho por hacer en lo referido a los registros. Destacó que un punto importante era el alto costo de la inversión inicial con respecto a la cual el apoyo internacional y gubernamental desempeñaba un papel importante y recordó, asimismo, que otro tema pendiente era el almacenamiento y el mantenimiento de la información. El quinto elemento que mencionó fue la valoración objetiva y la valoración subjetiva, en tanto se tendía a sobrevalorar los elementos objetivos y cuantificables de la información, pero mucha de la información relevante no provenía de los números, sino de las percepciones de los agentes sociales, por lo que ambos aspectos de la valoración debían combinarse. Por último, sugirió que debía tenderse al empoderamiento local como sostén de las políticas, en tanto todos estos esfuerzos debían traducirse en la satisfacción de necesidades locales; la adopción de decisiones correctas implicaba conocer la realidad de la población y para ello era necesario conocer las características locales sin descuidar las actividades en el ámbito central o nacional, teniendo en cuenta que a largo plazo es desde lo local que se sustentan las políticas.

Se planteó la necesidad de integrar al análisis los temas propios del ámbito rural y se expresó la necesidad de generar voluntad política para respaldar el uso de la información sociodemográfica; para ello era necesario darle un carácter integral al tratamiento de la información, que ofreciera una

respuesta integral a las demandas, lo que generaría políticas de mayor calidad e impacto sistémico. En esta línea, para introducir la utilización permanente de información sociodemográfica, era necesario tener en cuenta dos estrategias, la primera era generar un enfoque claro y entendible para los agentes políticos y la segunda consistía en introducir un criterio de escalabilidad, es decir, que la información se fuera tornando progresivamente más compleja, a medida que fuera más necesaria.

Para concluir, se planteó la necesidad de tratar el tema de la subutilización de la información, en particular lo referido a los acuerdos internacionales. Se señaló la importancia de aplicar estos acuerdos en el ámbito local, pues tienen un valor intrínseco, un efecto muy marcado y su legitimidad se reconoce internacionalmente. Se destacó asimismo que había que avanzar en la incorporación de criterios de población a la asignación de recursos locales.

Anexo 1**LISTA DE PARTICIPANTES
LIST OF PARTICIPANTS****A. Estados miembros de la Comisión
Member States of the Commission****BOLIVIA**

Oscar Lora, Director Ejecutivo, Instituto Nacional de Estadísticas (INE)

CHILE

Beatriz Valenzuela, Secretaria Regional Ministerial, VI Región

Camilo Arriagada, sociólogo, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)

David Candia, geógrafo, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)

COLOMBIA

Consuelo Onofre, Coordinadora Técnica del Proyecto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT)-Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)

Pablo Javier Lara, Director del Plan de Desarrollo Municipal, Municipio de SOPO-Cundinamarca

NICARAGUA

Francisco Balladares, Gerente de Desarrollo Local-Región Central, Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE)

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA/BOLIVARIAN REPUBLIC OF VENEZUELA

Livia Gómez, socióloga, coordinadora del Ministerio de Ciencia y Tecnologías (MCT)

José del Valle Rodríguez, coordinador de productos y servicios de información del CIDEG, Fundación Escuela de Gerencia Social, Ministerio de Planificación y Desarrollo

**B. Organismos de las Naciones Unidas
United Nations bodies****Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/United Nations Population Fund (UNFPA)**

Antonio Gómez, Oficial de Programa - Población y Desarrollo, UNFPA-Bolivia

Ciro Martínez, Asesor en Población y Desarrollo, UNFPA-Colombia

Lily Rodríguez, Oficial a cargo, UNFPA-Ecuador

Iván Laspina, Consultor en Población y Pobreza, UNFPA-Ecuador

Jozef Maërien, Representante adjunto, UNFPA-Honduras

Medea Morales, Asesora en Población y Desarrollo, UNFPA-Nicaragua

Juan José Calvo, Enlace, UNFPA-Uruguay

Mauricio Phélan, Coordinador de Subprograma Población y Desarrollo, UNFPA-República Bolivariana de Venezuela

Luis Gerónimo Reyes, Coordinador y Consultor del Subprograma Población y Desarrollo, UNFPA-República Bolivariana de Venezuela



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

seminarios y conferencias

Números publicados

1. Hernán Santa Cruz Barceló: un homenaje en la CEPAL (LC/L.1369-P), Número de venta S.00.II.G.59 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
2. Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad (LC/L.1399-P), Número venta S.00.II.G.88 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
3. La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo (LC/L.1456-P), Número venta S.00.II.G.33 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
4. Cooperación internacional para el desarrollo rural en el Cono Sur - Informe del seminario regional - Santiago, Chile 14 y 15 de marzo de 2000 (LC/L.1486-P), Número venta S.00.II.G.18 (US\$ 10,00), 2000. [www](#)
5. Política, derecho y administración de la seguridad de la biotecnología en América Latina y el Caribe (LC/L.1528-P), Número de venta S.01.II.73 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
6. Informe de la relatoría del seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas (LC/L.1501-P; LC/IP/L.186), Número venta S.01.II.G.42 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
7. Memorias del Seminario Internacional sobre bancos de programas y proyectos de inversión pública en América Latina (LC/L.1502-P; LC/IP/L.187), Número venta S.01.II.G.48 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
8. Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de experiencias exitosas (LC/L.1544-P; LC/IP/L.189), Número venta S.01.II.G.85 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
9. Desafíos e innovaciones en la gestión ambiental (LC/L.1548-P), Número de venta S.01.II.G.90 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
10. La inversión europea en la industria energética de América Latina (LC/L.1557-P), Número de venta S.01.II.G.102 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
11. Desarrollo Sostenible. Perspectivas de América Latina y el Caribe. Reunión consultiva regional sobre desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (LC/L.1613-P), Número de venta S.01.II.G.153 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
12. Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de la vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe (LC/L.1616-P), Número de venta S.01.II.G.156 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
13. Quinta Conferencia Interparlamentaria de Minería y Energía para América Latina (LC/L.1642-P), Número de venta S.01.II.G.180 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
14. Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa (LC/L.1624-P), Número de venta S.01.II.G.168 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
15. La migración internacional y el desarrollo en las Américas (LC/L.1632-P), Número de venta S.01.II.G.170 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
16. Taller Preparatorio de la Conferencia Anual de Ministros de Minería / Memorias Caracas, Eduardo Chaparro Avila (LC/L.1648-P), Número de venta S.01.II.G.184 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
17. Memorias del seminario internacional de ecoturismo: políticas locales para oportunidades globales, mayo de 2001, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos y División de Desarrollo Productivo y Empresarial (LC/L.1645-P), Número de venta S.01.II.G.197 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
18. Seminario Internacional Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas. Compendio General, Santiago, Chile 5 y 6 de Noviembre de 2001 (LC/L.1700-P, LC/IP/L.198), Número de venta S.01.II.G.111 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
19. Informe de relatoría del seminario sobre Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas (LC/L.1698-P; LC/IP/L.197), Número de venta S.02.II.G.9 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
20. Informe del Seminario "Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina" (LC/L.1667-P), Número de venta S.01.II.G.201 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
21. Cuarto diálogo parlamentario Europa-América Latina para el desarrollo sustentable del sector energético (LC/L.1677-P), Número de venta S.01.II.G.211 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
22. América Latina y el Caribe hacia la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Conferencia Regional Preparatoria Rio de Janeiro, Brasil 23 y 24 de octubre 2001 (LC/L.1706-P), Número de venta S.02.II.G.14 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)

23. Oportunidades del sector empresarial en el área del medio ambiente (LC/L.1719-P), Número de venta S.02.II.G.30 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
24. Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica. Taller de capacitación para el análisis de información censal sobre migración internacional en América Central (LC/L.1764-P), Número de venta S.02.II.G.78 (US\$ 10,00), 2002. [www](#)
25. Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Sostenible. Una perspectiva Latinoamericana y Caribeña (LC/L.1840-P), Número de venta S.03.II.G.5 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
26. Informe del cuarto taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe (LC/L.1901-P), Número de venta S.03.II.G.62 (US\$ 10,00), 2003. [www](#)
27. La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas (LC/L.1941-P), Número de venta S.03.II.G.100 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
28. Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios (LC/L.1948-P), Número de venta S.03.II.G.106 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
29. Gestión pública por resultados y programación plurianual (LC/L.1949-P), Número de venta S.03.II.G.107 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
30. Redes de apoyo social de las personas mayores en América Latina y el Caribe (LC/L.1995-P), Número de venta S.03.II.G.157 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
31. Capital social: potencialidades analíticas y metodologías para la superación de la pobreza (LC/L.1949-P), Número de venta S.03.II.G.125 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
32. Una evaluación de los procesos de descentralización fiscal (LC/L.1991-P), Número de venta S.03.II.G.153 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
33. Derechos humanos y trata de personas en las Américas. Resumen y aspectos destacados de la conferencia hemisférica sobre migración internacional (LC/L.2012-P), Número de venta S.03.II.G.174 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
34. Informe de la reunión sobre temas críticos de la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento en los países de la región (LC/L.2017-P), Número de venta S.03.II.G.178 (US\$ 15,00), 2003. [www](#)
35. Empleos e ingresos rurales no agrícolas en Argentina (LC/L.2069-P) Número de venta: S.04.II.G.12, (US\$ 15,00), 2003.
36. La fecundidad en América Latina: ¿transición o revolución? (Santiago de Chile, 9 al 11 de junio de 2003) (LC/L.2097-P), Número de venta: S.04.II.G.34 (US\$ 15,00), 2004.
37. Informe del seminario sobre banco de proyectos exitosos de DNP Colombia (LC/L.2116-P), Número de venta: S.04.II.G.49 (US\$ 15,00), 2004.
38. Caracterización de los síndromes de sostenibilidad del desarrollo. El caso de Argentina. LC/L2155-P. Número de venta :S.04.II.G.83 (US\$ 15,00), 2004. [www](#)
39. Los síndromes de sostenibilidad del desarrollo en América Latina. El caso de México. (LC/L2156-P). Número de venta: S.04.II.G.84, (US\$ 15,00), 2004. [www](#)
40. Revisiones de desempeño ambiental de la OECD. (Responsable: Carlos de Miguel). (LC/L.2175-P). Número de venta: S.04.II.G.102 (US\$ 10,00), agosto 2004. [www](#)
41. Síndromes de sostenibilidad ambiental del desarrollo en Colombia. José Jairo Escobar (LC/L.2202-P), Número de venta: S.04.II.G.127 (US\$ 10,00), octubre 2004. [www](#)
42. Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces, Irma Arriagada y Verónica Aranda (LC/L.2030-P), Número de venta: S.04.II.G.150 (US\$ 20,00), diciembre 2004. [www](#)
43. Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe, CEPAL/UNESCO (LC/L.2246-P), Número de venta E.05.II.G.4 (US\$ 10,00), enero 2005. [www](#)
44. Sustainable development: epistemological challenges to science and technology. Gilberto Gallopín, Cecilie Modvar (LC/L.2273-P), Número de venta: E.05.II.G.26 (US\$ 10,00), February 2005. [www](#)
45. Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada. Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional, 6 y 7 de diciembre del 2004, Jorge Martínez Pizarro y María Fernanda Stang Alva (LC/L.2272-P), Número de venta: S.05.II.G.99, agosto 2005. [www](#)
46. Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales, Irma Arriagada (editora), (LC/L.2373-P), Número de venta: S.05.II.G.118 (US\$ 20,00), octubre, 2005. [www](#)
47. Reformas constitucionales y equidad de género. Informe final del Seminario internacional Santa Cruz de la Sierra 21,22 y 23 de febrero de 2005" autoras Sonia Montaña y Verónica Aranda. Número de venta:S.06.II.G.22
48. Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local. Jorge Rodríguez, editor, octubre, 2006. (LC/L.2581-P), Número de venta: S.06.II.G.111

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.

 Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: