

Un acercamiento metodológico al desarrollo local desde la demografía

A methodological approach from the demography to the local development

Rafael Araujo González*

ARTÍCULO ORIGINAL | Recibido: 8 de septiembre de 2018
Aceptado: 15 de octubre de 2018

Resumen

Se realiza un análisis de los componentes esenciales del proceso de gestión del desarrollo local, que han de constituirse en principios para la gestión del mismo. Se proponen cuatro principios para la gestión del desarrollo local, a saber: la descentralización, la financiación, la objetividad de la gestión y la participación.

El proceso de desarrollo local no es posible al margen de la descentralización, para lo cual se necesita la definición de competencias de gestión local, comprendidas en su doble perspectiva, a saber, en sus componentes normativo y cognitivo. La financiación garantiza la autonomía para la gestión local.

Para poder gestionar el desarrollo local se hace necesario poder tener una representación de la situación demográfica del territorio, pero para ello hace falta hacer una caracterización que identifique la situación real del territorio. Ello garantiza la objetividad en el proceso de gestión. Se presenta un algoritmo cuyos componentes constituyen pasos necesarios a cumplir para la instrumentación de indicadores sociodemográficos para la elaboración de las estrategias de desarrollo local.

En la participación como principio, hay que tener en cuenta dos componentes ineludibles del mismo, a saber: la información-comunicación y la informatización, en el contexto del entramado institucional que le da cobertura a esa participación y

los procedimientos para bregar con sus contenidos y evaluar su efecto. La información-comunicación garantiza el contenido de la participación mientras que la informatización es lo que garantiza la universalidad del acceso a la información como base para la participación social en el desarrollo local.

Palabras clave

Desarrollo local, descentralización, financiación, demografía, información-comunicación.

Abstract

An analysis is made of the essential components of the local development managing process, which are to be principles for managing local development. Those as principles for the management of local development are identified. And are proposed four principles for the management of local development, namely: decentralization, financing, management objectivity and participation.

The process of local development is not possible taking it into apart the decentralization, necessary to define competences included from a dual perspective, namely in its normative and cognitive components. Financing is critical for local management autonomy.

In order to manage local development, it is necessary a representation of territorial demographic situation, that's why it is also necessary a characterization to identify the real demographic situation of

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

the territory. This guarantees objectivity in the management process. An algorithm whose components are necessary steps to be followed for the instrumentation of sociodemographic indicators for local development strategies elaboration is presented.

In participation principle, it is necessary to take into account two inescapable components of the same, namely: information-communication and computerization. Information-communication guarantees the content of participation while computerization is guarantees for the universal access to information as basis for social participation in local development.

Keywords

Local development, decentralization, financing, demography, information-communication.

Introducción

El presente análisis no se refiere al concepto filosófico de máxima generalidad del *desarrollo*, sino que parte del análisis meso del problema del desarrollo social. En lo que al desarrollo social se refiere, generalmente cuando se estudian las diferencias en el desarrollo a nivel social, habitualmente son concebidas a través de un enfoque general, donde se establecen divergencias entre países, provincias o regiones, lo que conduce a omitir posibles diferencias en áreas de dimensiones menores.

En este sentido, "...es muy importante conocer la evolución del concepto de desarrollo, desde su anterior consideración como sinónimo de crecimiento de la riqueza nacional, hasta su actual concepción como un fenómeno multidimensional y complejo..." (Becerra y Pino, 2005, p. 86), concepción que transita de una visión cuantitativa del concepto, a otra más integral, de corte cualitativo. Este tránsito condujo a la transformación del concepto cuantitativo del desarrollo, predominante hasta finales de los años sesenta del pasado siglo, a través de la contrastación del producto interno bruto (PIB) entre países, a una visión más integradora que concibe el crecimiento económico como premisa, pero que no se reduce a aquel, en tanto el desarrollo es comprendido como alcance de niveles en el progreso ascendente de las personas, en el conjunto de sus relaciones sociales. Así, a fina-

les de los años ochenta del siglo XX, se alcanza un nuevo modo de concebir el desarrollo a través del concepto de *desarrollo humano*, operacionalizado cuantitativamente a través del índice de desarrollo humano (IDH)¹ conocido también como dimensión humana del desarrollo (Becerra y Pino, 2005).

El *desarrollo territorial* se refiere a la aplicación del concepto de desarrollo en el marco de un territorio donde se asienta una población. Si bien el concepto de *desarrollo territorial* en ocasiones es confundido con el de *desarrollo local*, se parte del concepto de *desarrollo territorial* como la expresión mesosocial del desarrollo, que al no ser la expresión macro del mismo (desarrollo de país, Estado, etcétera), constituye un escalón intermedio entre el nivel macro y el nivel micro: a este último se le llama *desarrollo local* y se expresa esencialmente al nivel del municipio, la localidad, la circunscripción, el barrio, etcétera.

En este contexto, un problema a resolver lo constituye identificar qué se debe entender por *desarrollo local*. Una primera aproximación al concepto podemos encontrarla en Aja (2015) cuando señala que "el *desarrollo local* implica un proceso dinamizador que, mediante el aprovechamiento de recursos endógenos existentes en una determinada zona o espacio físico, humanos y materiales, es capaz de estimular y fomentar su crecimiento económico, crear empleo, riqueza y sobre todo, mejorar la calidad de vida y el bienestar social de la comunidad" (Aja, 2015, p. 121). Este punto de partida inicial adquiere especial importancia en el caso de Cuba donde pocas iniciativas locales han sido desarrolladas en los últimos cincuenta años dada la ya larga historia de centralización predominante. No obstante, para alcanzar un desarrollo local sostenible es necesario un planteamiento sistémico-integrador que aproveche también oportunidades de desarrollo exógeno, "endogeneizando" esas oportunidades exógenas, que tenga en cuenta la coordinación interniveles (de abajo arriba y de arri-

¹ Los creadores iniciales del IDH fueron el fallecido economista pakistaní Mahbub ul-Haq y su colaborador y premio Nobel indio Amartya Sen, quienes diseñaron el índice como una evaluación del progreso fácilmente comprensible y basada en las personas, que coloca la salud y la educación en un plano de igualdad con el crecimiento económico.

ba abajo), así como la integración de aspectos económicos, demográficos, ambientales, culturales, sociales, institucionales y de desarrollo humano del ámbito local respectivo (Albuquerque, 2003).

El desarrollo local no se alcanza al margen de las acciones humanas que, en el contexto de la localidad, son capaces de alcanzar los niveles de desarrollo propuestos, a través de las transformaciones productivas, sociales, culturales, y medioambientales, que permiten alcanzar el nuevo escalón en el desarrollo proyectado y que contribuyan a mejorar la calidad de vida y el bienestar social de la comunidad en cuestión. En este contexto, surge la necesidad de aplicar el concepto de *gestión del desarrollo local*.

Como se deduce de estos acercamientos teóricos, la gestión del desarrollo local ha de incluir responsabilidad de los actores sociales y de los agentes públicos en relación a la población y al espacio en que se desenvuelven, convocándolos a la gestión pública con prácticas de inclusión social.

El objetivo central de este trabajo es identificar aquellos procesos obligados que tienen lugar en el proceso de desarrollo local que puedan ser considerados principios de partida para su abordaje, de modo que la pregunta aquí sería: ¿Qué elementos participantes en el proceso de desarrollo local hace necesaria la identificación de aquellos que pueden constituirse en principios o fundamentos de partida en el abordaje de su gestión?

Principios para la gestión del desarrollo local

No ha sido usual en el tratamiento teórico del tema del desarrollo local el planteamiento de principios, en tanto objeto de estudio. Cuando se habla de principios se está intentando establecer elementos teórico-metodológicos en el manejo del tema de que se trate. Los principios son conceptos de máxima generalidad en el área de conocimiento de la ciencia de que se trate, que se convierten en factores de obligatorio cumplimiento para el tratamiento de objeto de estudio en cuestión.

La profundización teórica en el tema del desarrollo local permite identificar aquellos factores

(conceptos) que, por su importancia y carácter metodológicamente obligado en el análisis del tema, devienen en principios para su estudio, nos referimos a:

1. La descentralización
2. La financiación
3. La objetividad de la gestión
4. La participación

El principio de la descentralización para el desarrollo local

Hoy día, al analizar los procesos sociales en el mundo, tanto en países desarrollados como en desarrollo, es común encontrar los procesos de desarrollo local como fenómenos que presiden las transformaciones sociales en cada uno de los países. Pero al mismo tiempo, no es posible echar a andar un proceso real de desarrollo local al margen de otro proceso que constituye una condición *sine qua non* de aquel: se trata de los procesos de descentralización que han de estar en su base.

La mejor manera de llevar a cabo un proyecto democrático en las transformaciones sociales es llevando a cabo un proceso de descentralización tanto de las decisiones como de los recursos correspondientes. De hecho, una manera legítima de concebir la descentralización es entenderla como "...parte de un proceso más amplio, que articula la reestructuración económica con procesos de democratización que generen desarrollo y crecimiento con equidad" (Bedón, 2011, p. 13). Ahora, es menester dedicar el análisis a un aspecto esencial de la descentralización y es específicamente el que se refiere a la definición de competencias decisionales para el desarrollo local.

La implementación de competencias en el desarrollo local necesita comprenderse en su doble perspectiva, a saber, en sus componentes: normativo y cognitivo. La implementación de competencias en su componente normativo es el que garantiza la regulación de funciones en los diferentes niveles del entramado social para el logro de la institucionalización del proceso de descentralización para el desarrollo local.

El componente normativo de las competencias: la regulación

La definición de competencias en el proceso de descentralización significa “cambios en las atribuciones de los gobiernos locales y, por lo tanto, la necesidad de estos de abordar, no sin dificultades, nuevas competencias y responsabilidades” (Catenazzi y Reese, s.a., p. 1). Sin una definición adecuada de estas competencias el proceso de descentralización estaría vacío de contenido.

En este sentido, Gallicchio se refiere a la importancia de “...las estrategias de *gobernanza multinivel* como un mecanismo de diálogo y construcción colectiva del desarrollo” que consista en “...combinar creativamente la lógica vertical y sectorial con una lógica horizontal, territorial, de redes...” (Gallicchio, 2017, p. 66). Asimismo, la determinación de competencias ha de tener una expresión jurídica que garantice la institucionalidad de la implementación de las medidas en que se desenvuelve el proceso mismo de descentralización.²

En el caso de Ecuador, la descentralización en la nueva Constitución está soportada por una nueva institucionalidad con la responsabilidad de promover, regular y organizar el traspaso y el ejercicio de las competencias (Consejo Nacional de Competencias, 2012, p. 9). En Bolivia, la gestión del desarrollo local se estructura sobre la base de la “...asignación de recursos, ampliación de competencias municipales, estándares de planificación (información sociodemográfica – Nota del autor) para medir desigualdad, diferencias de género, distribución y segregación espacial...” (Rodríguez Vignoli, 2006, p. 15).

Otro ejemplo de implementación de procesos de desarrollo local en el cual se tiene en cuenta la definición de competencias lo constituye la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT) aplicada en Cuba. Esta plataforma es un programa marco de apoyo al desarrollo territo-

rial cubano para contribuir a las prioridades nacionales y específicas de los territorios, reforzando al mismo tiempo el papel de los gobiernos, y actores territoriales y locales. Gallicchio la señala como una de las mejores prácticas de aplicación de las estrategias de desarrollo (Gallicchio, 2017, p. 71).

Un valor agregado de la aplicación de la plataforma PADIT en Cuba lo constituye el hecho de que se parte de una historia de “...escasa cooperación intraterritorial, falta de autonomía municipal, exceso de centralización económica y financiera, ausencia de una cultura de trabajo en la base para asumir la descentralización, limitaciones y errores del proceso inversionista” (Becerra y Pino, 2005, p. 105), entre otras. De modo que las transformaciones que ella ha proyectado significan saltar un importante valladar de historia y de cultura de centralización.

Dentro de los efectos definidos en la Plataforma PADIT está el constituir un insumo para el desarrollo territorial en materia de definición de competencias, de planificación y de gestión del desarrollo territorial (Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial, 2016, p. 3).

Sepúlveda y Guimarães conciben la identificación de competencias como forma de cooperación que supone la identificación de competencias, compromisos, potencialidades y funciones de los distintos actores públicos y privados para la creación de condiciones apropiadas para que la interacción entre ellos redunde en beneficios de la población (Sepúlveda y Guimarães, 2008, 18).

Pero es que las competencias, más allá de la significación normativo-administrativa que poseen para la gestión territorial, combinadas con los modos de hacer propios de la cultura de la población en que se aplican, se van incorporando y llegan a formar parte de la identidad de los respectivos territorios.

Así se integran los procedimientos de incorporación de las competencias a la identidad y al quehacer mismo de las poblaciones territoriales.

El componente cognitivo de las competencias: la capacitación

Las transformaciones producidas por el proceso de descentralización y la implantación de las competencias en su sentido normativo, no bastan para que el sistema funcione y se cumplan los objetivos

2 En este aspecto un tema en el que hay que profundizar se refiere al entramado institucional que requiere, en paralelo, la descentralización, en tanto el principio de la descentralización es realmente muy complejo y puede tener expresiones muy variadas que tienen que ver con la historia de las comunidades, tradiciones y elementos de su cultura. Sobre esto, sin agotarlo, se hará referencia más adelante cuando se trate el tema de la capacitación.

programáticos que se tracen. La instrumentación de las competencias a través de un sistema legislativo no garantiza *per se* que los decisores en los diferentes niveles estén preparados para llevar a cabo la ingente tarea de desempeñarse adecuadamente en los nuevos espacios de gestión conjunta para alcanzar la apropiada transversalización de los enfoques territorial, integral, participativo, de sostenibilidad ambiental, de género, poblacional, interterritorial, interactoral y multinivel.

Para tal propósito se requiere de programas de capacitación y de mejora de los sistemas formativos locales, en la medida que estas se consideran herramientas estratégicas para enfrentar los nuevos escenarios (Cruz, 2011, p. 77). Este proceso de formación-capacitación para la preparación en el cumplimiento de las nuevas funciones y en los nuevos contextos, constituye un propósito monumental que ha de desarrollarse de manera continua y perseverante (Coraggio, 2000, p. 4).

Puede apreciarse la complejidad de este quehacer, cuando Gallicchio expone la necesidad de la formación y capacitación de recursos humanos refiriéndose solamente a la preparación para la gobernanza multinivel (Gallicchio, 2017, p. 67). En este empeño, además de los gobiernos locales, un papel fundamental deben desempeñarlo las Universidades, los centros de capacitación e investigación, y todas las instituciones encargadas de recibir preparación, así como de brindar la información necesaria en cada caso para la formación y la capacitación de las personas involucradas en el proceso de toma de decisiones.

De hecho, en la propia definición de desarrollo local, está contenida la capacitación como uno de sus componentes imprescindibles (Álvarez, citado por Isalgué, 2017, p. 2). Albuquerque señala que "la modernización de las administraciones locales debe incorporar también su capacitación en su nuevo papel de animadores y promotores del desarrollo económico local" (Albuquerque, 2014, p. 164).

La capacitación debe estar dirigida esencialmente a la conceptualización, así como a brindar instrumentos para la intervención en cada una de las diferentes dimensiones transversales definidas. El fin último del proceso de descentralización en el contexto de la instrumentación de las competencias, es alcanzar la democratización de la gestión

local a través de un proceso de participación ciudadana.

El sistema de capacitación que se instrumente, ha de contener técnicas de aprendizaje activas, encaminadas a exigencias de expertos que cumplen funciones de importancia institucional y bajo la modalidad de "aprender haciendo". Muchas veces se limita la ejecución de acciones de capacitación otorgándole prioridad a otras tareas consideradas de mayor importancia en el entendido de que aquellas constituyen un gasto. Si se tiene en cuenta la efectividad de los resultados de las acciones de capacitación para el cumplimiento de los objetivos planteados en la gestión del desarrollo local entonces se puede considerar que las acciones de capacitación más que un gasto, constituyen una inversión y, mucho más si se tiene en cuenta que sus resultados permanecen en el ámbito local en forma de capacidades creadas como parte de su capital humano. En este sentido es importante destacar el papel desempeñado por el Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana (CEDEM), en la realización de proyectos de capacitación en temas de población y que forman parte de la experiencia de Cuba en el desarrollo de acciones de capacitación y formación para el desarrollo local (Aja, 2015, p. 120; Araujo, 2016, p. 91). Sintetizando, el concepto de descentralización implica transferencia de competencias y autonomía para adoptar decisiones en la gestión del desarrollo local, donde ha de garantizarse tanto el componente normativo jurídico que garantiza la institucionalización, como la capacitación y preparación de la gente para asegurar una adecuada actuación "educada".

El principio de la financiación para el desarrollo local

La financiación garantiza la autonomía para la gestión territorial/local. Entender el concepto de la financiación para el desarrollo local como principio, significa comprender que en ausencia de recursos financieros no puede haber desarrollo local. No se trata de aplicar aquí la letra de aquel viejo adagio burgués de que "el que paga manda", pero si se entiende en su espíritu, es posible percatarse de que sin recursos financieros poco se puede ordenar o lo que es lo mismo que razonar que sin recursos no hay nada que gestionar.

El problema de la importancia de la financiación es fácilmente comprendida cuando, hasta en la vida diaria de las personas, en sociedades donde predominan las relaciones monetario-mercantiles, como es el caso de todas las hoy predominantes tanto en el capitalismo como en el socialismo, el financiamiento de la vida constituye un punto de partida hasta en la planificación familiar.

Aun en países donde las políticas sociales están siendo orientadas a la protección social, las contradicciones sociales globales se han traducido en el agotamiento de las fuentes tradicionales de financiamiento (Catenazzi y Reese, s. a., p. 2), que hacen cada vez más compleja la solución de las inequidades sociales.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) hasta 2030 constituyen un documento base en los propósitos de los países para fomentar el desarrollo, incluido lo local. En un esfuerzo de síntesis, los ODS están dirigidos en lo fundamental a poner fin a la pobreza, al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, garantizar una vida sana, la educación inclusiva, entre otros. El objetivo de su consideración aquí está dirigido más a reparar en el hecho de que las múltiples acciones necesarias para su alcance, requieren obligatoriamente de recursos financieros la mayoría de las veces escasos.

¿Qué papel desempeña la financiación en el proceso de descentralización? En este caso, descentralización significa "transferencia de procesos democráticos de decisión sobre gasto y financiamiento para la provisión de determinados bienes públicos desde una jurisdicción político-administrativa dada a otra más reducida" (Finot, 2005, p. 32). En este sentido, Albuquerque señala la "importancia de asegurar el acceso al crédito, sobre todo para operaciones a medio y largo plazo, así como el asesoramiento financiero para la elaboración de los proyectos" (Albuquerque, 2003, p. 20).

En América Latina pese a sus disparidades sociales y políticas, está teniendo lugar un proceso de descentralización, en cada país con diferentes matices, pero con el objetivo común de empoderar a los gobiernos y a las poblaciones locales. En el caso de la Constitución ecuatoriana se señala que "toda competencia debe ser transferida con recursos," a través de un "...procedimiento de costeo de las competencias a transferir", que tengan por

"objeto generar mayor equilibrio territorial en la provisión de bienes y servicios públicos" (Consejo Nacional de Competencias, 2012, p. 7). En el caso de Cuba, en la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT) se plantea "apoyar la reflexión, el diseño y la ejecución de procesos de descentralización y financiación del desarrollo territorial en Cuba (Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial, 2016, p. 4).

"Desarrollo local significa descentralizar el poder, y el poder ha de ser descentralizado solo descentralizando las funciones, las prerrogativas (competencias) y los fondos para la administración local" (Araujo, 2016, p. 88).

En el proceso de descentralización del financiamiento deben integrarse diferentes organizaciones e instituciones, los órganos de gobierno, los sindicatos, asociaciones y organizaciones no gubernamentales, trabajadores por cuenta propia, cooperativas, pero, sobre todo, las entidades financieras o bancarias que son las encargadas de garantizar y gestionar nuevas fuentes de financiamiento a nivel local y territorial.

El logro de alianzas con entidades financieras con presencia en el territorio, a fin de vincularlas en el despliegue de las iniciativas locales de desarrollo, constituye una cuestión crucial, así como la existencia de un marco fiscal favorable para las microempresas, pequeñas y medianas empresas, y otros emprendedores, incluyendo también a cuentapropistas y cooperativas.

En el caso cubano pareciera necesaria una reforma financiera en tanto el 1% actualmente establecido para los municipios parece estar muy por debajo de las cuotas de distribución establecidas en otros países de América Latina (tabla 1). Pero para ello se requeriría además de un análisis de las asignaciones desde el gobierno central a los municipios sobre la base del escenario cubano bajo el socialismo, en tanto en el caso cubano existen asignaciones del Poder Central a diferentes programas sociales como son los fondos para educación, salud, seguridad social, deporte y muchos otros, que se asignan centralizadamente y que parte de una lógica protectora y universalista. Si bien es cierto que en otros contextos los municipios lo que piden es que el Estado central les dé algo, porque muchas veces se desentiende de ellos, se impondría no obstante estudiar la mejor opción

para el desarrollo de los municipios cubanos en el actual contexto de actualización del modelo económico y social cubano.

Pero este financiamiento en nuestras sociedades constituye el garante para el aseguramiento de las acciones necesarias para llevar adelante el desarrollo local. El siguiente paso sería determinar las prioridades a seguir en el proceso de gestión, que muchas veces es conducido por un voluntarismo llevado a cabo al margen de la situación existente y de las necesidades reales de la comunidad. La pregunta aquí sería ¿cómo es posible por parte de las administraciones locales saber con objeti-

vidad la situación del territorio, sus problemas y necesidades sociales? Un componente sustantivo de la respuesta es necesario encontrarla en la realización de caracterizaciones sociodemográficas de los territorios o localidades que se pretenden gestionar. Pero para que esto sea así, es necesario una adecuada concepción de lo que se considera como sociodemográfico. Lo sociodemográfico aquí no es solo la identificación clásica de la estructura y dinámica de las poblaciones a gestionar, sino que debe tenerse en cuenta también la correlación entre factores administrativos y demográficos para la identificación de indicadores y el cálculo de las tasas correspondientes.

Tabla 1. Financiamiento de las transferencias territoriales en América Latina

País	Circunscripción	Sistema	Porcentaje de impuestos	Impuestos
Argentina	Provincias	Régimen de Copartición Federal	Aprox. 30% Aprox. 30% Aprox. 47%	Imp. al valor agregado (IVA) Sobre ganancias Sobre consumo y otros
Brasil	Estados	Fondo de participación	21.5%	Sobre renta Sobre productos industrializados
	Municipios	Fondo de participación de los municipios	22.5%	Sobre la renta Sobre productos industrializados
México	Estados	Sistema de participaciones	20%	Sobre la renta Sobre producción y servicios Sobre el comercio exterior Sobre los vehículos
Bolivia	Municipios	Coparticipación Tributaria	20%	Todos los impuestos nacionales menos el impuesto especial sobre hidrocarburos
		Diálogo Nacional	-	Alivio a la deuda nacional (Transferencias del resto del mundo)
Colombia	Departamentos y municipios	Sistema general de participaciones	Monto fijo dependiendo del crecimiento del PIB	Sobre el total de los ingresos corrientes
Chile	Municipios	Fondo común municipal	Aprox. 50%	Sobre inmuebles, vehículos y patentes

Fuente: Finot, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. Revista de la CEPAL, (86), p. 39.

El principio de objetividad de la gestión del desarrollo local

El Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana (CEDEM-UH) desarrolla un proyecto de capacitación e investigación en temas de población y desarrollo local, con varios años de experiencia en provincias y municipios del país, que podría tomarse como experiencia piloto de la incorporación de una mirada más integral de la gestión del desarrollo local (Phélan, 2007, p. 98). El problema está en ¿cómo elaborar una caracterización sociodemográfica de un territorio donde no hay demógrafos ni personal capacitado para realizarlo? Se impone como elemento primordial la capacitación y preparación de expertos que sean capaces de caracterizar los territorios y realizar los análisis demográficos necesarios que se conviertan en insumos para el trabajo de los decisores.

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

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

A partir de esta circunstancia el CEDEM-UH ha elaborado un algoritmo que describe los pasos

necesarios para la instrumentación de indicadores sociodemográficos en los territorios con vistas a la elaboración de las estrategias de desarrollo local. Sus componentes principales son:

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

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

Para ello, el CEDEM-UH "ha desarrollado labores de sensibilización, formación, capacitación, investigación, así como de información y comunicación en temas de población" (Araujo, 2016, p. 90), con el objetivo de llevar a cabo la tarea de tener en cuenta la situación sociodemográfica de los territorios en sus estrategias de desarrollo local.

Junto a este trabajo, se inició el encargo de integración del CEDEM-UH al proyecto Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT) a través del cual quedó garantizada la coordinación territorial por parte de los gobiernos provinciales de cada territorio incluido en el

proyecto, lo que fortalece con creces la prioridad y la institucionalización de las acciones y con la participación activa de las Universidades, instituciones de investigación, las oficinas territoriales de información y comunicación, las instituciones de

ordenamiento territorial, de trabajo, de educación, de salud, entre otras. Hay que destacar que entre los proyectos UNFPA-CEDEM y PADIT-CEDEM este trabajo ya alcanza a doce de las quince provincias del país y a cerca de 30 municipios.

Figura 1. Algoritmo de trabajo para la instrumentación de indicadores sociodemográficos para la elaboración de las estrategias de desarrollo local



Fuente: Elaboración propia del autor.

La **sensibilización a decisores** constituye el elemento que garantiza el primer acercamiento a la comprensión por parte de los decisores de la importancia de los estudios sociodemográficos para el trazado de estrategias de desarrollo local. Sin el compromiso y la participación de los responsables de gobierno de llevar a cabo la conducción de los procesos de planificación, organización, desarrollo y control de las estrategias de desarrollo local, cualquier acción realizada de capacitación o investigación en este sentido, sería vacía de contenido para su instrumentación en el proceso de gestión local.

La **creación del grupo de expertos en estudios sociodemográficos** garantiza la base fundamental de la preparación de especialistas en el conocimiento de temas demográficos y en el manejo de diferentes herramientas para el análisis demográfico. Ellos se componen, en primer lugar, de

profesores e investigadores de las Universidades e institutos de investigación que son los encargados de formarse y prepararse en temas de población para la realización de caracterizaciones sociodemográficas así como de realizar análisis demográficos e investigaciones que identifiquen los principales problemas sociodemográficos del territorio, y está conformado también por especialistas de diferentes instituciones tales como las oficinas territoriales de información y comunicación, las instituciones de ordenamiento territorial, de trabajo, de educación, de salud, etcétera, que tienen como función principal participar en las investigaciones ya sea de manera directa o brindando información o proyecciones institucionales necesarias de su área de acción para las autoridades del territorio. De lo que se trata es de crear una masa crítica para el manejo y gestión de la información sociodemográfica.

Luego de creado el grupo de expertos se pasa a la realización de la capacitación a los miembros del mismo. Esta **capacitación a miembros del grupo de expertos en temas demográficos** constituye el primer paso para la creación de esa masa crítica necesaria para el manejo y gestión de la información sociodemográfica.

El próximo paso, posterior a las primeras acciones formativas, es la **elaboración de la caracterización sociodemográfica** de los territorios donde tiene lugar el proyecto. Para ello se le brinda un formato común pero flexible, para la confección de la misma que garantiza, por un lado, servir de guía en su proceso de construcción y por otro, la existencia de uniformidad en la estructura de todas las caracterizaciones que se elaboren en los diferentes territorios incluidos en la plataforma.

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

Luego de varios meses de trabajo están listos los primeros **resultados de las diferentes investigaciones realizadas, los cuales deben ser presentados en eventos territoriales y nacionales** que se organicen, de modo que sus resultados puedan ser discutidos y compartidos con otros expertos a modo de memoria colectiva.

Se exige además la **elaboración y divulgación de reportes de investigación**, que constituyen documentos divulgativos de más fácil acceso para decisores y personal no experto en temas demográficos. Además se prevé la **publicación de los resultados de investigación en revistas nacionales o territoriales**, de manera que puedan ser compartidos y socializados con otros expertos en un ámbito más amplio. Para su aseguramiento el

CEDEM pone a disposición de los investigadores la revista *Novedades en Población* de amplia visibilidad en las redes académicas (Web of Science).

La **sensibilización a comunicadores** está dirigida al conocimiento y manejo de un adecuado tratamiento de los temas demográficos en los mensajes comunicativos por parte de los comunicadores, de modo de garantizar un intercambio fluido con comunicadores y periodistas a fin de prepararlos a tal fin. Finalmente, todo este trabajo debe complementarse con **acciones especializadas en el desarrollo de la comunicación y la educación en población** por parte de expertos en el tema, que pueden incluir a profesionales ya capacitados de los territorios.

Todos estos componentes constituyen un sistema de ciclo abierto que en cada período reinicia un nuevo ciclo continuo para el perfeccionamiento de la gestión del desarrollo local. Como señala Jaspers, "lo que todavía es muy incipiente es el proceso de institucionalización (incluyendo la disponibilidad de técnicos capacitados) del uso regular, normado, dirigido y acertado de los insumos sociodemográficos en los procesos decisorios locales. La tarea más compleja y a la vez la más rezagada atañe a la "dotación de sentido" de tales insumos y al establecimiento de procedimientos regulares y rutinas para su uso permanente en la gestión local" (Jaspers, 2006, p. 30). Lo que está detrás de tal circunstancia no es más que la separación del trabajo de los académicos que hacen demografía y los decisores que desconocen el papel y la importancia de los factores sociodemográficos para la gestión local. Se impone por tanto un trabajo de acercamiento de la Universidad al territorio y del territorio a la Universidad en la consideración del componente demográfico para la gestión del desarrollo territorial y local.

El principio de la participación para el desarrollo local

Cuando las políticas públicas se proyectan con una mayor proximidad entre los beneficiarios de esas políticas y los decisores bajo la interacción sociedad-Estado, se hace mayor la posibilidad de adecuación a las necesidades identificadas.

Un componente básico para garantizar la participación en los nuevos escenarios de desarrollo

local, lo constituye la información-comunicación. En el contexto que se construye a través del nuevo concepto de desarrollo local, "las políticas públicas se resuelven y ejecutan más cerca de la gente; la comunidad tiene mayor control, información y capacidad de denuncia, por tanto, hay que acercar las decisiones a la comunidad, pues en la escala local se alcanzan los mejores niveles de coordinación y el entrelazamiento de las políticas públicas y una gestión adecuada, moderna y de cara a la comunidad" (Remache, 2011, p. 35).

Se trata además de llevar a cabo una gestión democrática de la información y una adecuada comunicación educativa, para que los beneficios del desarrollo lleguen a todas las capas sociales a través de la participación informada y educada. Ahora bien, cuando se habla de la participación como principio, hay que tener en cuenta dos componentes ineludibles del mismo, a saber: la información-comunicación y la informatización.

La Información-comunicación para la participación

Se puede decir que la información es la base de la comunicación, en tanto comunicar es transferir información de una persona a otra. Los procesos de comunicación son herramientas sociales que permiten la interacción humana, a saber, mantener un mínimo de interdependencia entre distintos elementos: individuos, grupos, departamentos, instituciones, etcétera, que la sociedad requiere para su funcionamiento.

A nivel social, un proceso de democratización de la gestión social no tiene sentido sin la existencia de la información necesaria y transmitida a través de un adecuado sistema de comunicación. El contenido de la información a comunicar está relacionado con múltiples aspectos sociales que van desde la educación y los procesos formativos, la salud familiar, la salud sexual y reproductiva, la situación de los mercados, la situación de las tecnologías de la información, la situación de la mujer, hasta las condiciones para el desarrollo sostenible o los sistemas de saneamiento ambiental urbano y rural, por mencionar solo algunos.

Se trata de que la actividad social precisa de la formación de una sinergia organizacional con la intervención de todos los participantes en el entramado social para el alcance de lo que en lenguaje

médico se denomina un funcionamiento "fisiológico". Tanto en las diferentes esferas del sector productivo como de los servicios se alcanzan mejores resultados cuando se posee acceso a la información abierta para el desempeño de las diferentes actividades.

En cuanto a la gestión social, por ejemplo, para influir sobre el proceso de envejecimiento en territorios de emigrantes, no basta con calcular y trazar acciones sobre los indicadores de fecundidad o de las migraciones, sino también tener en cuenta el mejoramiento sobre la productividad y la inversión en tecnologías productivas. El conocimiento y dominio por todos los actores participantes, a través de la existencia de un sistema de información abierto y una comunicación adecuada, contribuye de manera decisiva al cambio social, para poder superar el "...abismo cognitivo en la distribución de información y conocimiento, en la participación ciudadana y la representación política, en el acceso a los servicios sociales y en la inclusión en la vida cultural comunitaria..." (Villatoro y Silva, 2015, p. 13).

La implantación de tales conceptos en la gestión del desarrollo local, contribuye además a mejorar los procesos asistenciales, los dispositivos de comunicación y seguimiento, y a activar las gestiones administrativas. La forma más sintética de expresar el impacto del papel de la transparencia que debe desempeñar la comunicación en la gestión del desarrollo local puede ser encontrada en Hopenhayn y Ottone al señalar que "el ejercicio ciudadano refiere a participar en condiciones de mayor igualdad en el intercambio comunicativo, en el consumo cultural, en el manejo de la información y en el acceso a los espacios públicos. Un ciudadano será aquel que dispone de conocimientos y de bienes necesarios para participar como actor en los flujos de información, en la circulación de conocimientos y en el diálogo mediático, y para adaptarse a nuevos procesos de gestión y organización" (Hopenhayn y Ottone, 2000, p. 99).

De importancia resulta la precisión del aspecto, no sólo de quien comunica y a quien se comunica, sino aquel referido a que es lo que hay que comunicar para garantizar el ejercicio pleno de la participación. Por ello, es esencialmente responsabilidad de los gestores del desarrollo local y comunitario, definir cuáles han de ser los indicadores por donde

pueda ser medido y comprendido por todos si es adecuada o no la gestión del desarrollo local que se está llevando a cabo. Lo que sucede es que muchas veces los indicadores de medición tienen que ser contruados, labor que ha de ser objeto de un trabajo minucioso por parte de los expertos.

Pero por encima de cualquier evaluación de este tipo, lo que sí es esencial tener claro es que "... es necesario contar con un sistema de información que permita monitorear y evaluar el proceso de descentralización, información que a su vez servirá de insumo en la elaboración de políticas públicas tanto sectoriales como territoriales" (Consejo Nacional de Competencias, 2012, p. 18). Todos los actores han de estar muy bien informados de lo que pasa en el territorio para poder captar el estado de los procesos para el desarrollo local.

La informatización para la participación

Hoy día las redes informáticas como Internet, han aumentado de forma espectacular la rapidez y volumen de la comunicación y la facilidad de acceso a la información. Pero uno de los problemas básicos para establecer un proceso de informatización para la participación en el desarrollo local es la definición de que contenidos se van a expresar en indicadores que han de llenar de contenido el proceso de informatización a través de las TIC.

En el caso cubano hay que decir que existe un retraso en el despliegue y en la calidad de infraestructuras de las nuevas TIC, que no alcanza además a todos los sectores de la población. Pero existen ejemplos que muestran que comienza a cambiar el panorama pese a las limitaciones tecnológicas y de inversión existentes. De importancia resulta aquí resaltar la existencia de un proyecto de informatización territorial (Santos y Gallardo, 2017, p. 34) en la provincia de Holguín a través de un financiamiento de la Diputación de Barcelona.

Se impone la implantación de un sistema de información que permita transparencia y acceso a la información y que la información disponible esté sistematizada e informatizada, lo que por supuesto también implica una importante inversión de recursos para tal fin. Ello implica la implementación de planes de informatización de los gobiernos locales y un sistema de gestión estratégica por componentes o indicadores en la gestión del desarrollo local.

En este sentido Finquelievich y colaboradores señalan que hay que "cambiar la forma de trabajar (y de pensar) de los empleados, y ajustado al nuevo eje de servicio centrado en el ciudadano y como consecuencia de ello modificar los procedimientos y formar habilidades diferentes en las personas intervinientes" (Finquelievich, Artopoulos, Bassi, Caruso y otros, 2002, p. 12).

Se trata de definir los contenidos esenciales de la información a transmitir y de los mensajes comunicativos, de identificar los indicadores fundamentales de medición del desarrollo a escala local, y en caso de que no existan, han de ser contruados para garantizar la construcción de sentido del contenido a informar y comunicar, asegurando así también la existencia de criterios de evaluación de los procesos con códigos comprendidos por todos.

Pero la utilización de la información y la informatización han de ser puestas en contexto. Para su pertinencia y utilidad es imprescindible un marco institucional y regulatorio establecido para esa participación y afirmar una práctica participativa que coloque al ciudadano en un plano protagónico de las decisiones que afectan su vida y que se exprese en formas de control y medición de impactos, o sea, hay que trabajar en la formación de una cultura participativa.

Conclusiones

Los cuatro principios sintéticos sobre los que se fundamenta el abordaje de la gestión del desarrollo local son:

1. La descentralización
2. La financiación
3. La objetividad de la gestión
4. La participación

El proceso de desarrollo local no es posible al margen de la descentralización, para lo cual se necesita la definición de competencias decisionales comprendidas en su doble perspectiva, a saber, en sus componentes normativo y cognitivo.

La financiación garantiza la autonomía para la gestión del desarrollo territorial y local. Descentralizar aquí significa distribuir las decisiones sobre

financiamiento de bienes locales hasta los niveles más próximos a las personas.

Cuando se habla de la participación como principio, hay que tener en cuenta dos componentes ineludibles del mismo, a saber: la información-comunicación y la informatización. La utilización de la información y la informatización han de ser puestas en contexto a través de un marco institucional y regulatorio establecido para esa participación y afirmar una práctica participativa que coloque al ciudadano en un plano protagónico de las decisiones que afectan su vida y que se exprese en formas de control y medición de impactos.

Para poder gestionar el desarrollo local se hace necesario tener una representación de la situación sociodemográfica del territorio, pero para ello hace falta hacer una caracterización que identifique la situación real del mismo.

El algoritmo utilizado brinda los pasos necesarios a cumplir para la instrumentación de indicadores sociodemográficos en los territorios para la elaboración de las estrategias de desarrollo local. Tener en cuenta este algoritmo constituye la base sobre la que se puede caracterizar al territorio y determinar las acciones para la proyección estratégica del desarrollo local con mayor objetividad a partir de la identificación de los principales problemas del territorio.

En estos casos los indicadores de medición muchas veces tienen que ser contruados, labor que ha de ser objeto de un trabajo minucioso por parte de los expertos. Lo sociodemográfico aquí no significa solo la identificación clásica de la estructura y dinámica de las poblaciones a gestionar, sino que debe tenerse en cuenta también la correlación entre factores administrativos y demográficos para la identificación de indicadores y el cálculo de las tasas correspondientes.

Lo que está por realizar es el trabajo de acercamiento de la Universidad al territorio y del territorio a la Universidad en la consideración del componente demográfico para la gestión del desarrollo territorial y local.

Referencias bibliográficas

- AJA, A. (2015). La experiencia de Cuba en la realización de los proyectos de capacitación e investigación en población y Desarrollo Local (CEDEM / UNFPA). *Revista Novedades en Población*, (22).
- ALBURQUERQUE, F. (2003). Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local. Consultoría de capacitación en "Desarrollo territorial y gestión del territorio", promovida por la Unión Europea y realizada por el autor en La Serena, región de Coquimbo, Chile.
- _____. (2014). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*, (82).
- ÁLVAREZ, F. (2012). *La Dimensión Cultural del Desarrollo Local. Una experiencia en el Oriente Cubano*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociológicas. Universidad de Oriente, CEDIC. Santiago de Cuba.
- ARAUJO, R. (2016). Desarrollo local y trabajo comunitario: la experiencia del CEDEM-UH en el marco de PADIT. *Revista Novedades en Población*, (24).
- BECERRA, F. A Y PINO, J. R. (2005). Evolución del concepto de desarrollo e implicaciones en el ámbito territorial: experiencia desde Cuba. *Economía, Sociedad y Territorio*, V, (17).
- BEDÓN, G. (2011). La descentralización y los GAD en el marco de la constitución y del COOTAD: del desmantelamiento a la recuperación del rol del Estado. *Descentralización y autonomía. ÁGORA política*, 02(4).
- CATENAZZI, A Y REESE, E. (s.a.). La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas. Curso de Posgrado *Desarrollo local en áreas metropolitanas*. Módulo 3. Prof. E. Reese. Disponible en: http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0090/construccion_de_estrategias_desarrollo_local_argentina.pdf
- CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS. (2012). Plan Nacional de Descentralización 2012-2015. Quito: SENPLADES / 2ª edición.
- CORAGGIO, J. L. (2000). Desarrollo Local y Municipios Participativos. Charla realizada durante la Cuarta Jornada del Foro Municipal de Salud de Vicente López, Provincia de Buenos Aires.
- CRUZ, L. (2011). Actividades alternativas para el desarrollo local sostenible. *Ciencia & Futuro*, 1(3).
- FINOT, I. (2005). Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la CEPAL* (86).
- FINQUELIEVICH, S., ARTOPOULOS, A., BASSI, R., CARUSO, V. Y OTROS. (2002). TIC y desarrollo local: Municipios e Internet. En: Foladori, G, Avances y límites de la

- sustentabilidad social, *Economía, Sociedad y Territorio*, III(2), Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- GALLICCHIO, E. (2017). Desarrollo local y cooperación al desarrollo: ¿una nueva generación de plataformas de cooperación para el desarrollo local? *Cuadernos del CLAEH - Segunda serie - 1*. 36(105).
- HOPENHAYN, M. Y OTTONE, E. (2000). *El gran eslabón*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- ISALGUÉ, Y. (2017). Programa de desarrollo local y comunitario desde la cultura. Una mirada al municipio Guantánamo. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*. Recuperado de: [http://www.eumed.net/rev/caribe/2017/07/desarrollo-local-guantanamo.o pahtml](http://www.eumed.net/rev/caribe/2017/07/desarrollo-local-guantanamo.o%20pahtml) 2.
- JASPERS, D. (2006). Discurso pronunciado en la apertura de la Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local. Celebrada en La Ciudad de Santiago de Chile. En Rodríguez Vignoli, J., Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local. CELADE/División de Población. Serie Seminarios y Conferencias, (48).
- PHÉLAN C. M. (2007). La red Observatorios Locales de Barcelona, España. *FERMENTUM*, 17(48).
- PLATAFORMA ARTICULADA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL TERRITORIAL (PADIT). (2016). Seminario Internacional sobre Descentralización y Financiación para el Desarrollo. La Habana, Cuba.
- REMACHE, A. (2011). Potencialidades para la maduración de la junta parroquial rural como GAD. En: Descentralización y autonomía. *ÁGORA política*, 02(4).
- RODRÍGUEZ VIGNOLI, J. (2006). Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local. CELADE/División de Población. Santiago de Chile, S E R I E Seminarios y Conferencias. Núm. 48.
- SANTOS, A. H. Y GALLARDO, O. A. (2017). Desarrollo humano a escala local: experiencias en el municipio Urbano Noris, Holguín, Cuba. *Revista NUPEM*, 9(16).
- SEPÚLVEDA, S. Y GUIMARÃES, M. D. A. (2008). Gestión de territorios rurales en Brasil. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). San José, Costa Rica.
- VILLATORO P. Y SILVA, A. (2015). Estrategias, programas y experiencias de superación de la brecha digital y universalización del acceso a las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC). Un panorama regional.. Serie Políticas Sociales (101). CEPAL, División de Desarrollo Social. Santiago de Chile.