Modelo para la incorporación de la dinámica de población en la planeación local

Iván Castellanos[1]

Resumen

Uno de los grandes retos que suelen enfrentar las administraciones locales es la planeación a mediano y largo plazo. Es común que en los planes de desarrollo municipales la población sea percibida como un elemento estático, cuyo rol es ser demandante de bienes y servicios, y no sujeto de derechos. La incorporación del enfoque poblacional y la dinámica demográfica en los marcos programáticos permite reconocer a la población como un ente en continua evolución; como un actor en la gestión de su propio desarrollo. En este artículo se presenta una propuesta metodológica para la plena integración de la dinámica demográfica, la cual fue desarrollada a partir de elementos teóricos y prácticos implementados en el marco de la colaboración de la Oficina en México del Fondo de Población de las Naciones Unidas con el Gobierno del Estado de Puebla, y que posteriormente ha sido replicada en otras entidades federativas. El modelo tiene como finalidad fortalecer los mecanismos de planeación, así como la construcción de territorios más articulados a través del diseño de políticas e instrumentos de gestión poblacional, territorial y urbana con una visión centrada en las personas.

Términos clave: población, desarrollo local, planeación, territorio, Agenda 2030, Consenso de Montevideo, participación, información sociodemográfica, lecciones aprendidas.

Introducción

Las políticas y programas públicos pueden beneficiarse de la incorporación de la dinámica demográfica a partir del conocimiento y de la información que la demografía aporta. Al ser las personas el elemento principal de cualquier intervención social, la demografía representa una de las disciplinas más importantes al realizar análisis sobre la situación de los individuos o los grupos poblacionales. Es innegable que la dinámica, estructura y movilidad de la población tienen efectos permanentes sobre el devenir de las sociedades.

En este sentido, es preciso analizar el impacto de los cambios en la población sobre la vida de un país. El conocer y entender la dinámica, así como sus posibles efectos, permitirá tomar medidas para potenciar las oportunidades y mitigar los retos que se presentarán en el futuro. Lo anterior conlleva el reto de generar procesos de planeación a mediano y largo plazo para las administraciones locales. Es común que en los planes de desarrollo, la población sea percibida como un elemento estático, atribuyéndole un rol exclusivo de demandante de bienes y servicios y no como sujeto de derechos. El Programa de Acción de El Cairo establece que "los objetivos y políticas de población son parte integrante del desarrollo social, económico y cultural, cuyo principal objetivo es mejorar la calidad de la vida de todas las personas". En este sentido la incorporación del enfoque poblacional y la

[1] Oficial Nacional de Programas en Población y Desarrollo/Juventud, UNFPA México (jcastellanos@unfpa.org).

dinámica demográfica en los marcos programáticos hace posible reconocer a la población como un ente en continua evolución, un actor en la gestión de su propio desarrollo.

A nivel regional, América Latina y el Caribe (LAC) se han destacado en la implementación del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD), al igual que en la formulación de un plan para su seguimiento. La aprobación del Consenso de Montevideo y su guía operacional representa un paso adelante al establecer medidas concretas en torno a las dinámicas de población, garantía de los derechos humanos, y el desarrollo sostenible (CELADE, 2103; CELADE, 2015a; CELADE, 2015b). Un elemento importante en este aspecto es que el Consenso de Montevideo, al igual que la Agenda 2030, reconoce la importancia del territorio y su vinculación con los aspectos poblacionales.

Dentro de las medidas planteadas por el Consenso de Montevideo se destacan las relativas a asegurar la plena integración de la población y sus dinámicas en las decisiones de política a nivel nacional y subnacional. La medida prioritaria 4 del Consenso de Montevideo es un ejemplo claro de lo anterior al afirmar que es necesario "asegurar la plena integración de la población y su dinámica en la planificación del desarrollo sostenible, las políticas sectoriales y las políticas y programas públicos en general a escala nacional y subnacional" (CELADE, 2013). La importancia de lo local radica en su vinculación con el territorio.

En tal virtud, el presente trabajo tiene como objetivo exponer una propuesta metodológica para la plena integración de la población y sus dinámicas en las decisiones de política a nivel nacional y subnacional, así como para la construcción de territorios más articulados a través del diseño de políticas e instrumentos de gestión territorial y urbana con una visión centrada en las personas. Para cumplir con este objetivo se toma como referencia principal el modelo desarrollado en el marco de la colaboración de la Oficina en México del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) con el estado de Puebla, y que posteriormente ha sido replicado en otras entidades federativas. El modelo fue implementado entre 2012 y 2015, incorporando actividades de sensibilización y capacitación para el funcionariado local, diálogo político y técnico con autoridades estatales, al igual que acciones de sistematización y evaluación del modelo.

Planificación del desarrollo

En México, los planes y programas de desarrollo son actos que se validan mediante un decreto (hechos formalmente administrativos y materialmente legislativos) que expresa la obligación del Ejecutivo de proveer los medios que permitan hacer cumplir la Ley.

El ejercicio de planeación surge, en primera instancia, como herramienta para organizar acciones y recursos en el tiempo en procesos continuos. A diferencia de los ejercicios de programación y de presupuestación, la planeación supone un *continuum* que requiere del conocimiento de las situaciones en el presente, la prefiguración de escenarios en el futuro en un horizonte temporal, la elección de un escenario deseado y la previsión de los medios tendientes a lograr dicho escenario futuro. Este último actúa como referencia de las acciones y tiene más un carácter indicativo que normativo, pues los fenómenos integrados en el ejercicio de planeación pueden cambiar durante el periodo entre el presente y el horizonte temporal, lo cual, de igual manera, requerirá de constante valoración y, en su caso, ajuste de las acciones y recursos.

La planeación del desarrollo en los países debe tomar en consideración las distintas perspectivas y conocimientos de los grupos poblacionales que se localizan en el territorio; la dinámica poblacional como elemento de la planeación no es ajena a esta premisa. En este sentido, la inclusión de la población en los planes de desarrollo materializa de manera efectiva la participación ciudadana al concebir a la población como sujeto y objeto activo, al reconocer las experiencias e intereses de los grupos sociales por medio de la participación libre, activa e informada en las decisiones y procesos que les afectan. Asimismo, promueve el enfoque de derechos al reconocer a los distintos grupos poblacionales e individuos como titulares de derechos a partir de la comprensión integral de su situación en el conjunto de la población. Lo anterior hace factible identificar brechas en el territorio y favorece el diseño

de iniciativas que permitan al Estado ser garante de sus derechos, posibilitando priorizar en los grupos más vulnerables.

Propuesta metodológica

En el marco del Programa de País 2014-2018 de la Oficina en México del UNFPA se desarrolló, en 2012, por solicitud del Consejo Estatal de Población (COESPO) de Puebla el proyecto "Incorporación del Enfoque Poblacional en el Desarrollo Local". El objetivo de la iniciativa era conocer la manera en que los municipios entienden los procesos de planeación y cómo éstos podrían ser reforzados al incorporar el análisis sociodemográfico. De esta manera, y con el apoyo de una consultoría externa desarrollada por Eduardo Juárez, se realizó la propuesta metodológica que a continuación se describe.

El modelo parte de que en muchos casos la planeación municipal se ejecuta no como un ejercicio programático, sino como un requerimiento institucional, lo cual se refleja en la falta de cumplimiento de las acciones establecidas en los planes de desarrollo municipales. La metodología busca entonces sensibilizar al funcionariado local sobre la importancia de este ejercicio y presentar un esquema sencillo en su implementación. Para ello, se propone llevar a cabo la planeación bajo la metodología de marco lógico, tomando en consideración a la población como un actor clave para la gestión de su propio desarrollo. Lo anterior hace posible establecer criterios para la definición de información estadística y análisis sociodemográfico como referentes básicos de la planeación. En este sentido, el objetivo último del modelo es fortalecer los procesos de toma de decisiones y asignación de recursos.

La implementación del proyecto se realizó en coordinación con el Gobierno del Estado de Puebla, y en particular con el COESPO, la Secretaría de Finanzas del Estado, y el Programa de Atención y Fortalecimiento a Municipios de la Secretaría General de Gobierno. Bajo este esquema se diseñó un plan de trabajo a corto y mediano plazo que permitiera incidir en la planeación de los 217 municipios de la entidad. Una vez identificada la necesidad de contar con herramientas para la formación de recursos humanos, entre 2013 y 2014 se diseñó una guía para la incorporación del enfoque poblacional en la planeación municipal y se realizaron sesiones de capacitación al funcionariado municipal sobre la importancia de conocer e integrar el enfoque poblacional en el desarrollo local.

Los resultados de la iniciativa fueron muy favorables. De acuerdo con la evaluación del proyecto realizada por el Tecnológico de Monterrey, se encontró que "La mayor parte de los municipios que recibieron reconocimiento del proyecto reportaron no haber recibido observaciones por parte de la Auditoría", lo cual se considera un indicador de éxito, particularmente al compararlo con aquellos municipios que no formaron parte del proyecto. A su vez, la evaluación establece que la capacitación al funcionariado municipal tuvo un efecto positivo, ya que sirvió como motivación para que los municipios identificaran estrategias alternativas para cumplir de la mejor manera posible con sus responsabilidades.

A partir de la experiencia en Puebla, el modelo se replicó en otras entidades federativas. En 2015 se implementó en el estado de Hidalgo, acompañando la formulación de los 84 planes de desarrollo municipales, además de servir como punto de entrada para la capacitación de los Consejos Municipales de Población (COMUPO). A su vez, en 2016 el modelo sirvió de insumo para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de San Luis Potosí aunque no se logró continuar con el proceso a nivel municipal.

Por medio del proyecto, las administraciones locales adquieren una metodología que les posibilita entender la realidad local desde las distintas dimensiones del desarrollo, incluyendo los aspectos económicos, sociales, medioambientales y demográficos. A continuación se enuncian algunos de los elementos principales del modelo.

Marco normativo e institucional

México fue parte de los 179 países que suscribieron el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (CIPD) de El Cairo, llevada a cabo en el año 1994, y que marcó el derrotero de acciones en política de población. Si las conferencias internacionales anteriores se habían focalizado en

contabilizar al número de personas que habitaba en los países y disminuir el crecimiento demográfico, el debate en la CIPD amplió el alcance, reconociendo la vinculación entre la dinámica poblacional y los procesos de desarrollo. Dicho de otra manera, la CIPD cambió el esquema de "contar a las personas" por "cada persona cuenta".

El Programa de Acción de El Cairo, que sirve actualmente como referente a nivel global sobre los trabajos en materia de población y desarrollo, estableció cinco objetivos con más de 200 recomendaciones a ser desarrolladas en un periodo de 20 años. Una característica central del programa es la recomendación de considerar a la población como un elemento clave en el desarrollo de los países y las sociedades. En esta línea, el principio 5 del Programa de Acción dispone que "los objetivos y políticas de población son parte integrante del desarrollo social, económico y cultural, cuyo principal objetivo es mejorar la calidad de la vida de todas las personas" (UNFPA, 1994: 11).

En particular, el capítulo III de la Conferencia establece como una de las medidas relativas a las relaciones entre la población, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible que "a nivel internacional, regional, nacional y local, las cuestiones de población deben integrarse en la formulación, aplicación, supervisión y evaluación de todas las políticas y programas relativos al desarrollo sostenible".

De forma adicional, el Capítulo IX sobre "Distribución de la población y el desarrollo sostenible" define objetivos y medidas en torno a la ubicación de la población en el territorio. De especial relevancia es el objetivo 9.2, en donde se promueve "una distribución espacial más equilibrada de la población, estimulando de manera integrada el desarrollo equitativo y ecológicamente sostenible de las principales zonas de origen y de destino, con particular atención a la promoción de la equidad económica, social y entre los sexos, basada en el respeto de los derechos humanos, especialmente el derecho al desarrollo" (Ídem, 90).

Al cumplirse 20 años del Programa de Acción, en 2014 se efectuó una evaluación sobre su cumplimiento, y se debatió sobre la pertinencia de dar continuidad a los principios establecidos en El Cairo. El proceso incluyó la realización de cinco conferencias regionales, cuatro temáticas, además de una consulta electrónica en donde participaron personas de todos los países miembros de las Naciones Unidas. El resultado fue muy favorable y concluyó que la agenda de Cairo era pertinente, y los países deberían establecer estrategias para su continuidad. En palabras del doctor Babatunde Osotimehin durante la presentación del Informe final de la CIPD: "los delegados de todas las regiones y culturas reconocieron que la mejora en la igualdad social, económica y política, así como el acceso a la salud y derechos sexuales y reproductivos, es la base del bienestar individual, menor crecimiento poblacional, y desarrollo sostenible" (UNFPA, 2014).

Como parte del proceso de revisión de la CIPD, América Latina realizó en 2013 su consulta en el marco de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo. Durante la reunión se valoraron los avances y la experiencia lograda por la región en los procesos de descentralización, planificación del desarrollo y ordenamiento del territorio a nivel nacional y subnacional, a la par que las experiencias exitosas derivadas de la incorporación de las características y tendencias de la población en los ejercicios de planificación y ordenamiento. "Los delegados de los países señalaron que la integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos, es el marco general que debe guiar la profundización de las políticas públicas y acciones necesarias para erradicar la pobreza, la exclusión y desigualdad" (CEPAL, 2013).

En este sentido, el Consenso de Montevideo menciona en sus principios generales "que los temas de población y desarrollo están estrechamente vinculados con las realidades económicas, sociales y ambientales, y que para abordarlos se requiere fortalecer la cooperación internacional y las alianzas". De la misma manera, como se mencionó en la introducción, el Consenso establece medidas prioritarias que se enfocan en el reconocimiento de la dinámica poblacional y su inclusión en los procesos de planeación y política pública. Muestra de ello es la medida prioritaria 4 que refiere la necesidad de vincular a la población con la planificación a escala nacional y subnacional; y la medida 78 en donde se instaura la necesidad de ampliar y perfeccionar los procesos de descentralización,

desconcentración y planificación participativa en los ámbitos subnacionales y locales.

A nivel nacional, el marco normativo presenta elementos favorables para la incorporación de la dinámica demográfica en la planeación. Las distintas herramientas legislativas indican la importancia de realizar procesos participativos que involucren a todas las personas en el territorio, y que favorezcan la inclusión de los distintos grupos poblacionales.

De acuerdo con el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación" (Cámara de Diputados, 2015a). El mismo artículo establece que la planeación será participativa y democrática, y para ello define que también deberán participar los sectores sociales en el proceso de planeación, a fin de que sus aspiraciones y demandas sean tomadas en consideración.

En ese mismo sentido, la Ley de Planeación de 1983 señala en el Capítulo I los principios básicos bajo los cuales se desarrolla el proceso de planificación (Cámara de Diputados, 2015b). En relación con la planeación local, la Ley establece en el Artículo 1 las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas. En el Artículo 2° se incluyen como principios de la planeación a la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo, así como el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre.

En cuanto al marco programático encontramos que tanto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 como en la Ley General de Población (LGP) de 1974 se establecen principios que vinculan a las dinámicas de población como uno de los elementos relevantes para la planeación local. En el primer caso se menciona la necesidad de fortalecer la institucionalidad municipal para dar respuesta a las necesidades de la población (Presidencia de la República, 2013), mientras que la LGP marca en el artículo 3: "Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población" (Cámara de Diputados, 2014).

Como se puede observar, las disposiciones de ley configuran un cuadro facilitador para el reconocimiento de los factores demográficos en los planes de desarrollo local. Así, la incorporación de las dinámicas de población en los planes es, además de un hecho técnico, un hecho jurídico. Lo anterior debido al propio carácter de los planes de desarrollo como disposiciones reglamentarias emitidas por los titulares del Poder Ejecutivo.

En este contexto, se plantea la interrogante sobre el nivel de conocimiento en el sector público de las dinámicas de población, territorio y desarrollo local, al igual que la pertinencia de incluirlos en la política pública. El principal valor y argumento para con el funcionariado local es que al considerar las dinámicas de población se apunta directamente al objetivo central de la planeación local que es el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Este enfoque convierte a la población en la prioridad del análisis y determina la coherencia de los planteamientos con la garantía de sus derechos.

Marco conceptual

Como hemos visto antes, el objetivo establecido por la CIPD se centra en integrar plenamente los factores demográficos en las estrategias de desarrollo, la planificación, la adopción de decisiones y la asignación de recursos para el desarrollo a todos los niveles y en todas las regiones. Ello tiene como fin ulterior el ejercicio de los derechos, satisfacer las necesidades, y mejorar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, además de promover la justicia social y eliminar la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible (UNFPA, 2007: 6).

A nivel regional los principios de la CIPD han sido reafirmados y fortalecidos con medidas y acuerdos para la integración plena de la población y su dinámica en el desarrollo sostenible con igualdad y respeto de los derechos humanos. En este contexto, la experiencia de México resulta de mucho interés, debido a que con pocos recursos temporales y financieros se alcanzaron resultados favorables en torno a la sensibilización de autoridades locales, y la incidencia en herramientas

programáticas. Con miras a facilitar la réplica del modelo en otros territorios nacionales e internacionales se documentó el proyecto a partir de las preguntas detonantes. A manera de síntesis sobre el apartado conceptual podemos apuntar lo siguiente:

La base conceptual en la que se fundamenta el modelo de "Incorporación del enfoque poblacional en la planeación municipal" es el modelo BIT PASE, o modelo para la comprensión y transformación de las tensiones que se derivan de las interacciones en las dimensiones del desarrollo, el cual fue diseñado por la Universidad Externado de Colombia en asociación con el Fondo de Población de las Naciones Unidas en 2003 (MAVDT/UNFPA 2009; 2015).

El modelo BIT PASE ofrece un conjunto de principios y elementos conceptuales y técnicos desde los cuales es posible orientar la formulación de política pública hacia la transformación de los desequilibrios dominantes, en la búsqueda de sociedades poblacional y ambientalmente sostenibles, económicamente equitativas y socialmente más solidarias (UNFPA, U. Externado, 2012).

Este modelo adopta una perspectiva conceptual que permite entender el desarrollo como la garantía de condiciones para el despliegue de la condición humana en toda su magnitud, como el despliegue de las condiciones de posibilidad de la existencia Humana Social y de la Trama Planetaria de la Vida (Rodríguez, 1998: 4). De esta forma, el desarrollo queda concebido como un proceso integral, en el que están comprometidas, de manera simultánea y en estricta interdependencia, las cuatro dimensiones del desarrollo: la poblacional, la ambiental, la económica y la social (Rubiano, 2011: 17).

Dicha perspectiva centra el análisis en la comprensión de la trama de relaciones entre estas cuatro dimensiones PASE (Poblacional, Ambiental, Social, Económica), las que se retroalimentan de manera permanente, formando un todo indisoluble, de cuyo equilibrio depende la supervivencia de la población y de su territorio. Estas dimensiones del desarrollo que hoy son reconocidas en distintas conferencias internacionales surgen de la misma forma como están constituidos los seres humanos, y por ello recogen en su integralidad los elementos necesarios para el despliegue de la condición humana, objetivo final del desarrollo.

El modelo hace explícitas las relaciones de doble vía que ligan a los seres humanos con los demás seres vivos e inertes del planeta y facilita la toma de conciencia sobre nuestra capacidad para crear conocimiento y tecnología, para decidir acerca de los modos de vida y producción, y de las reglas con las que se dirimen las relaciones entre los y con los demás seres vivos e inertes de la Tierra, es decir, de la capacidad de la especie humana para definir sus posibilidades de existencia.

Desde esta perspectiva, la población no resulta ser el centro del desarrollo sino una de sus dimensiones (UNFPA, GIZ, U. Externado, AECID, 2012). La población tiene un papel determinante en la transformación del conjunto, debido a que de ella dependen inexorablemente los ecosistemas, de los cuales obtiene lo necesario para su sobrevivencia. Este principio básico facilita incorporar la idea de que el desarrollo del hombre solo es factible cuando logra mantener el equilibrio hombre-naturaleza.

Alcanzar una comprensión integral de ese entramado de relaciones posibilita entender que, cuando se privilegia una de las dimensiones del desarrollo, en detrimento de otras, el equilibrio general se fragiliza, pierde su capacidad de recuperación y puede colapsar. Tal manera de concebir el desarrollo permite en la práctica superar la tradicional perspectiva sectorial de la planeación (DNP, UNFPA, USAID, 2012: 16). Si bien reconoce que la gestión administrativa y financiera puede organizarse en sectores de competencia, según los cuales se implementa finalmente la política pública, los sectores no son el punto de partida para la planeación, sino instrumentos al servicio de los objetivos estratégicos en los que se concreta una comprensión integral del territorio. Así, se contribuye a superar los problemas que se derivan de la utilización de paradigmas de planeación.

Dinámica de población

A partir de dichos preceptos, el modelo entiende la dinámica poblacional como "el conjunto de interacciones entre la dinámica demográfica y otros factores de las dinámicas ambientales, sociales y económicas, de las cuales se derivan transformaciones tanto en la dinámica demográfica (tamaño, crecimiento, estructura,

patrones de reproducción y mortalidad o en su movilidad y distribución territorial) como en las características del territorio (estructura ecológica, infraestructura, sistemas de movilidad y aprovisionamiento de servicios)" (MAVDT/UNFPA, 2009).

La dinámica demográfica hace parte de la dinámica poblacional, pero no la agota. Esta última es más amplia que la primera (Ídem). Considerar la dinámica demográfica y la dinámica poblacional constituye una tarea fundamental en los procesos de gestión del desarrollo. La población de un municipio cambia en el tiempo, incluyendo el tamaño, la tasa de crecimiento, la localización en el municipio y la movilidad. En este proceso de continua evolución de los componentes demográficos, los aspectos sociales, económicos y ambientales también sufren modificaciones. Estas interrelaciones son las que describen la dinámica poblacional en un territorio específico (UNFPA Colombia, 2008:11).

Marco metodológico

El tema de las escalas y ámbitos de la planeación constituyen una falacia en la discusión del desarrollo local, en la medida en que "local" será un territorio acotado siempre en consideración de otro de mayor tamaño y jerarquía. En otras palabras, habría que preguntarse desde una perspectiva territorial en dónde comienza y en dónde finaliza lo "local" para tener una mejor comprensión del espacio al cual nos referimos (CEPAL, 2012: 17).

Es necesario identificar entonces un referente concreto que permita pensar en "lo local". Desde una perspectiva territorial, el desarrollo local supone la consideración de unidades territoriales menores a la escala de país, y unidades político administrativas menores al nivel de las cuales se lleva a cabo la planeación del desarrollo. En México esta figura la representa el municipio.[2]

En los municipios en México se distinguen los siguientes instrumentos de planeación del desarrollo que pueden ser considerados propios del nivel local: por una parte, el Plan Municipal de Desarrollo, en el marco de los sistemas estatales de planeación; y, por la otra, el Plan Municipal de Desarrollo Urbano, en el marco de la planeación del desarrollo urbano.

Conforme a lo ilustrado en el Diagrama 1, se aprecian tres etapas generales en el ejercicio de la planeación:

- Diagnóstico-pronóstico
- Elaboración de política
- Monitoreo y evaluación

A partir de estos tres momentos es posible identificar contenidos y análisis de factores demográficos relevantes, que van a otorgar mayor pertinencia a la planeación. Se trata, de manera general, de avanzar en la instauración de políticas basadas en evidencia que faciliten la gestión pública y otorguen mayores elementos para la rendición de cuentas.[3]

Etapa 1: Diagnóstico-pronóstico

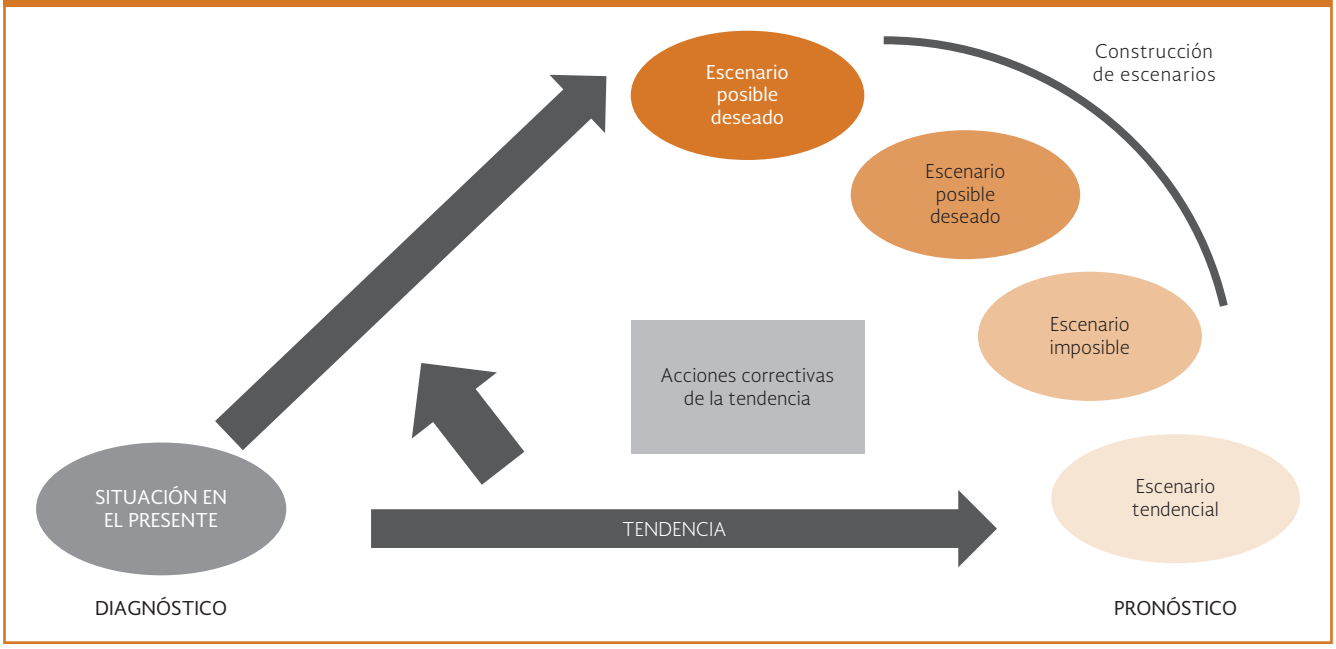
En la primera etapa de diagnóstico-pronóstico se debe mostrar un amplio panorama de los factores demográficos, con tres propósitos básicos:

1. Presentar la información y análisis de los factores demográficos sobre todo teniendo en mente las modificaciones futuras de corto plazo, correspondiente al periodo de la administración municipal en curso, y de largo plazo, con el propósito de identificar las medidas a tomar, que además de resolver problemas y situaciones de corto plazo, permitan trazar objetivos de política municipal de largo plazo.
2. Sistematizar la información demográfica necesaria para el análisis conjunto con los aspectos sustantivos de las políticas sectoriales, para el diseño de éstas.

[2] El municipio es un referente imperfecto de "lo local" en la medida en que el recorte territorial no necesariamente corresponde con la territorialidad propia de la vida social. Puede decirse que, dentro de las delimitaciones que se han presentado en este documento, el centro de población sea un referente más próximo a "lo local". No obstante, el centro de población comparte gobierno con las demás localidades y comunidades que alojan al resto de la población municipal.

[3] "El objetivo principal de las políticas basadas en evidencia es mejorar la confiabilidad de las recomendaciones sobre la eficiencia y la eficacia de los arreglos políticos y de las posibles alternativas. Esto es atractivo para los tomadores de decisiones pragmáticos, quienes quieren saber qué funciona y bajo qué condiciones, y también a aquellos profesionales preocupados en mejorar las bases de información y las técnicas de análisis y evaluación." Head (2010).

Diagrama 1.
Proceso general de planeación



Fuente: UNFPA/COESPO Puebla (2012).

3. Establecer el ámbito para la identificación y definición de indicadores.

La elaboración de una sección de análisis en la etapa de diagnóstico – pronóstico de los planes es un elemento común tanto para los de desarrollo urbano, como para el plan de desarrollo municipal, pues proporciona el conocimiento sobre la población, sujeto y objeto de los planes de desarrollo. No obstante, por lo general se presenta el problema de la información debidamente acotada para la elaboración del análisis a nivel de centro de población. Dado que con frecuencia estos planes se hacen para la principal localidad del municipio, suele suponerse que el resto del municipio cuenta con características similares.

El componente de análisis y prospectiva de factores demográficos en esta etapa es fundamental para la comprensión de cuáles pueden ser los elementos clave para el desarrollo local, así como de las políticas, actividades y acciones que deben implementarse. Adicionalmente, la incorporación de los factores demográficos contribuye también en la etapa de monitoreo y evaluación, ya que será la base sobre la cual se medirán los cambios al finalizar la intervención.

Etapa 2: Elaboración de política

En el diseño de las políticas sectoriales y, por ende, en su implementación, monitoreo y evaluación debe recurrirse a la discusión previamente desarrollada sobre la inclusión del enfoque poblacional en los planes de desarrollo locales. Para ello, la herramienta sugerida es la matriz de transversalidad con dos ejes (véase cuadro 1).

Esta matriz se construye para cada una de los temas sectoriales que forman parte de los planes de desarrollo local, sean de desarrollo urbano o de desarrollo en general (por ejemplo, servicios, vivienda, educación, y otros que se consideren relevantes para el municipio). En el diagrama 2 se presenta una agenda mínima recomendada por el modelo. En uno de los ejes se enuncian los tópicos principales del tema, y en el eje transversal, los factores demográficos, como se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1.
Matriz general de transversalidad de factores demográficos con tópicos de los temas del Plan Municipal de Desarrollo

TEMA: _____

Factores demográficos		Tópicos del tema			
		1	2	3	4
1. Población total					
	1.1 Volumen				
	1.2 Estructura por edad y sexo				
	1.3 Ritmo de crecimiento				
	1.4 Distribución territorial				
2. Componentes de la dinámica demográfica					
	2.1 Fecundidad				
	2.2 Mortalidad				
	2.3 Migración				
3. Hogares					
	3.1 Características generales de los hogares				
	3.2 Características del jefe de hogar				
	3.3 Hogares con jefatura femenina				
	3.4 Características de la jefa de hogar				
4. Prospectiva demográfica					
	4.1 Bases para la elaboración de proyecciones				
	4.2 Proyecciones para fechas relevantes				
	4.3 Ventana de oportunidad demográfica				

Fuente: UNFPA/COESPO Puebla (2012).

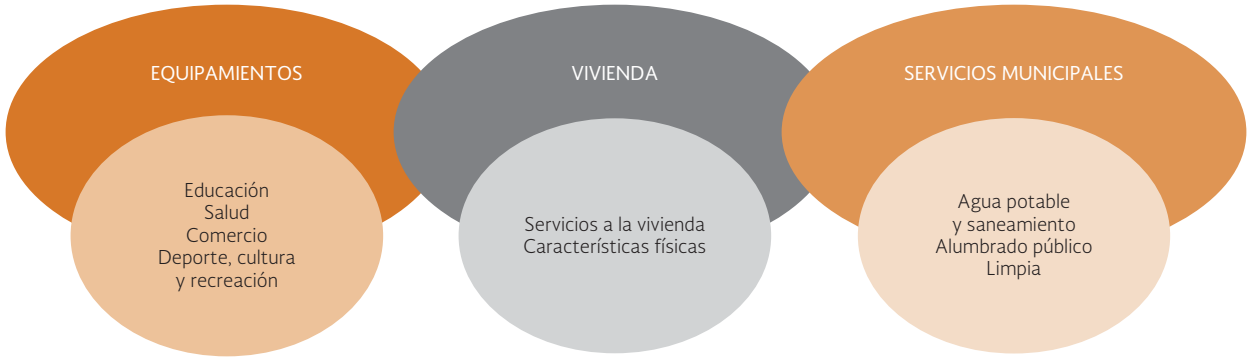
A partir de la definición específica de los tópicos de cada tema en los planes de desarrollo locales, el análisis de transversalidad deberá identificar cuáles aspectos específicos de los factores demográficos deberán ser tomados en cuenta. Esto, a su vez, conlleva la identificación de indicadores sociodemográficos para cada uno de los temas integrados en los planes de desarrollo local, y materia prima para las tareas de monitoreo y evaluación. Además, es pertinente considerar que fuentes como los censos y los conteos de población proporcionan información sociodemográfica que también deberá incluirse en el análisis para la transversalización de los factores demográficos.

La agenda básica para la identificación de los factores demográficos a ser considerados para su incorporación en los planes de desarrollo local se ilustra en el diagrama 2.

Respecto a esta agenda, cabe resaltar que las unidades de observación referentes a la incorporación de los factores demográficos son variadas, es decir, no toda la información corresponde a los individuos y en gran medida tiene que ver con la dimensión de la población total, su estructura y distribución espacial. Un ejemplo sobre el análisis de las unidades correspondientes a los temas en el plan de desarrollo se encuentra en el cuadro 2.

Los planes de desarrollo, al igual que los de ordenamiento territorial, incorporan un diagnóstico sociodemográfico, para lo cual requieren de información sobre la población total, además de ciertos subconjuntos de la población, principalmente definidos por grupo de edad (como es el caso de edades laborales o ciclo escolar) y por sexo. Por supuesto, la disponibilidad de información de corte demográfi-

Diagrama 2.
Temas de la agenda para la planeación del desarrollo local



Fuente: UNFPA/COESPO Puebla (2012).

co susceptible de ser considerada en la formulación e implementación de los planes de desarrollo a nivel municipal es mayor que la que comúnmente se integra.

Derivado del análisis de transversalidad y del análisis sociodemográfico es posible determinar los principales desafíos de la población en un territorio determinado, a la vez que facilita los aspectos específicos que deben ser priorizados. Un elemento adicional que se presenta a partir de estas herramientas es la identificación de brechas e inequidades entre los distintos grupos de población.

Con base en datos estadísticos, la consulta ciudadana y los escenarios construidos, se procede a concentrar en una matriz la información procesada

Cuadro 2.
Tópicos y unidades de los planes de desarrollo local

Tópicos	Temas	Unidades de observación				
		Personas	Viviendas	Localidad	Centros de población	Municipio
Equipamientos						
	Educación	■				
	Salud y asistencia social	■				
	Comercio y abasto			■	■	■
	Deporte, cultura y recreación			■	■	■
Vivienda						
	Servicios a la vivienda		■			
	Características físicas		■			
Infraestructuras						
	Agua potable y saneamiento			■	■	■
	Alumbrado público			■	■	■
	Limpia			■	■	■

Fuente: UNFPA/COESPO Puebla (2012).

para priorizar los problemas y necesidades que definirán las estrategias de la nueva administración (véase cuadro 3). Es importante contar con la información de los indicadores desagregada por sexo y edad, ya que esto permite visibilizar problemáticas que de lo contrario es difícil identificar.

A partir del análisis de la situación, así como de la priorización de los temas, es viable generar estrategias que respondan a los desafíos identificados. Para ello, el modelo utiliza la metodología de marco lógico, la cual se basa en la planeación por objetivos y resultados, y promueve una mayor articulación entre los objetivos, estrategias y los indicadores. Además, favorece la alineación entre la planeación y la definición del presupuesto, contribuyendo a procesos de mayor transparencia. La siguiente matriz (véase cuadro 4) permite estructurar las propuestas y alternativas que busquen dar solución a los problemas y necesidades detectados en el ejercicio anterior.

Etapa 3: Monitoreo y evaluación

Se requieren tres elementos para avanzar en la incorporación de la dinámica poblacional: a) información demográfica y socioeconómica adecuada, b) capacidades técnicas de los funcionarios a cargo de la integración de los factores demográficos, empezando por aquellos de los consejos de población, y c) voluntad política de los gobernantes para perfeccionar el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas a su cargo, incluyendo la política de población.

Conforme a la presentación de los elementos en las dos etapas anteriores, puede considerarse que la incorporación de factores demográficos en la fase de monitoreo y evaluación debe corresponder a elementos añadidos en la fase de diagnóstico-pronóstico. A partir de la implementación de los planes, debiera buscarse cómo se han afectado las tendencias demográficas con las acciones desarrolladas en todos los aspectos temáticos incluidos en los planes municipales.

Cuadro 3.
Matriz de problemas y necesidades

	Categoría (semáforo)	Valor del indicador	Valor del indicador promedio estatal	Problema detectado
Educación				
Demanda esperada en educación básica				
Demanda esperada en educación media				
Demanda esperada en educación media superior				
Demanda esperada en educación superior				
Salud				
Demanda estimada de la población no derechohabiente				
Movilidad				
Tasa de crecimiento del transporte particular				
Grupos vulnerables				
Indígenas				
Otros				
Economía y empleo				
Población económicamente activa				
Ocupación				
Desarrollo urbano				
Vialidades				
Alumbrado				

Nota: En la versión original los colores son verde, amarillo y rojo, y para esta publicación equivalen a gris, naranja intermedio y naranja intenso, respectivamente.
Fuente: UNFPA/COESPO Puebla (2012).

Cuadro 4.
Matriz para la elaboración de propuestas y alternativas

	Categoría (semáforo)	Propuestas planteadas	Objetivos	Estrategias	Programas	Metas	Responsable
Educación							
Demanda esperada en educación básica							
Demanda esperada en educación media							
Demanda esperada en educación media superior							
Demanda esperada en educación superior							
Salud							
Demanda estimada de la población no derechohabiente							
Movilidad							
Tasa de crecimiento del transporte particular							
Grupos vulnerables							
Indígenas							
Otros							
Economía y empleo							
Población económicamente activa							
Ocupación							
Desarrollo urbano							
Vialidades							
Alumbrado							

Nota: En la versión original los colores son verde, amarillo y rojo, y para esta publicación equivalen a gris, naranja intermedio y naranja intenso, respectivamente.
Fuente: UNFPA/COESPO Puebla (2012).

Lo anterior toma particular relevancia debido a las diacronías que resultan de la disponibilidad de la información demográfica ante la corta duración de las administraciones locales. No obstante, los indicadores sociodemográficos pueden ser establecidos al nivel de las políticas sectoriales y, conforme avancen las acciones ejecutadas en el marco de los planes de desarrollo, se modificarán los numeradores de los indicadores, y los denominadores podrán ser aquellos basados en las proyecciones de población, elaboradas por el Consejo Nacional de Población.[4]

El componente de monitoreo resulta fundamental para la implementación del modelo, no solamente por las iniciativas enmarcadas en el plan de desarrollo, sino también ante la generación de confianza entre los distintos actores de la sociedad. En este sentido, el modelo plantea la generación de mecanismos ciudadanos que permitan acompañar la ejecución de los proyectos y programas, generando así una mayor apropiación del proceso. En el cuadro 5 se definen las metas y alcances con los que se podrá dar seguimiento y evaluación al cumplimiento del plan municipal de desarrollo. Cabe señalar que las mismas variables deben estar incluidas en la priorización de obras, propuestas y seguimiento.

Valor agregado

El modelo de México apuesta a que si se comprenden las interrelaciones entre la población, como dimensión particular, y las dimensiones ambiental, social y económica cabalmente, la planeación del desarrollo y el ordenamiento se constituye en la forma más efectiva de organizar la actividad humana sobre el territorio y responder a las necesidades de los habitantes que se localizan en él.

La apuesta conceptual y metodológica del modelo mexicano tiene una gran fortaleza en los aspectos demográficos, dada su tradición académica y la disponibili-

[4] Por lo general, los indicadores son cocientes que expresan la oferta de servicios o equipamientos, en el denominador, y las poblaciones que deben atender, en el denominador. Asimismo, se pueden elaborar indicadores con base en la información de registros administrativos que necesariamente se levanta.

Cuadro 5.
Matriz de seguimiento

	Categoría (semáforo)	Programas	Metas 1er. año	Metas 2do. año	Metas 3er. año	Metas 4to. año	Metas 5to. año
Características generales de la población							
Pirámide poblacional							
Dinámica demográfica							
Crecimiento total de la población							
Fecundidad							
Mortalidad							
Educación							
Demanda esperada en educación básica							
Demanda esperada en educación media							
Demanda esperada en educación media superior							
Demanda esperada en educación superior							
Salud							
Demanda estimada de la población no derechohabiente							
Movilidad							
Tasa de crecimiento del transporte particular							
Grupos vulnerables							
Indígenas							
Otros							
Economía y empleo							
Población económicamente activa							
Ocupación							

Nota: En la versión original los colores son verde, amarillo y rojo, y para esta publicación equivalen a gris, naranja intermedio y naranja intenso, respectivamente.
Fuente: UNFPA/COESPO Puebla (2012).

dad de información que producen sus instituciones estadísticas. Esto, aunado a la disponibilidad de información socioeconómica y ambiental, deriva en diagnósticos con una base sólida de evidencia, a partir de los cuales se desarrollan, desde el marco lógico, las apuestas estratégicas en torno a las competencias sectoriales.

El valor agregado del modelo es que la incorporación de la dinámica poblacional en las herramientas de planeación permite mostrar los vínculos entre las diferentes dimensiones del desarrollo, considerando a las personas como prioridad pero en equilibrio con el medio ambiente. De tal manera, el desarrollo sostenible debe ser concebido como un proceso en donde lo social, económico, cultural y medioambiental están estrechamente vinculados con la dinámica demográfica (Vela G., UNFPA, U. Externado, 2012). El modelo aquí presentado aborda los procesos de planeación de manera integral, pues incluye globalmente todos los elementos del desarrollo a partir de las interrelaciones entre la población y los aspectos ambientales y socioeconómicos, anticipando respuestas de necesidades y garantía de derechos, dando claridad para la formulación de políticas, programas y acciones públicas efectivas que garanticen los derechos de las generaciones actuales y futuras.

Se puede afirmar entonces que la comprensión de la dinámica demográfica y poblacional como un elemento de la planeación y del desarrollo se constituye en la forma más efectiva de organizar la actividad humana sobre el territorio y responder a las necesidades de los individuos que se ubican en él. Facilita la evaluación y, en consecuencia, la rendición de cuentas e

implementación de acciones de mejoramiento, ya que parte de indicadores base construidos a partir de las interacciones identificadas en las matrices de dinámica demográfica y dinámica poblacional, los cuales pueden ser monitoreados periódicamente.

Reflexiones finales

La consideración de la dinámica demográfica y sus implicaciones en las dinámicas del desarrollo hace posible la construcción de diagnósticos sólidos para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas basadas en evidencia. Con base en ello es factible identificar las brechas existentes entre los grupos poblacionales y los diferentes niveles territoriales, lo cual nos permite desarrollar iniciativas que respondan a las necesidades de los grupos en particular, garantizando así el cumplimiento de sus derechos.

El modelo descrito a través del artículo ofrece una propuesta metodológica para la incorporación del enfoque poblacional en la planeación local. La experiencia de México materializó los mandatos globales, regionales y nacionales en materia de población, territorio y desarrollo local. Si bien el modelo ha sido aplicado en política pública a nivel local, su réplica no es sencilla. Hay algunos elementos mínimos para hacerlo replicable, tales como los siguientes:

La experiencia del proyecto demuestra que la metodología del enfoque poblacional es utilizable y necesaria en el país. El disponer de una metodología y esquema de planeación estandarizado responde a las pautas mínimas que conllevan los procesos de desarrollo. Si bien la experiencia nos indica que la metodología es aplicable a otras entidades federativas e incluso a otros países, se requieren algunos componentes para su posible réplica, a saber:

a. En lo normativo: es necesario que los marcos legales consideren y deseable que vinculen los procesos de planificación del desarrollo con los marcos de política y los presupuestos de inversión a nivel territorial, en donde la población y sus dinámicas estén consideradas dentro de los objetivos centrales de la acción de la entidad federativa.

b. En lo conceptual y metodológico: es preciso que las iniciativas de réplica y adaptación en otros procesos coincidan con los principios rectores de la CIPD y el Consenso de Montevideo en materia de consideración de las dinámicas de población y sus vínculos con el desarrollo sostenible que se ilustran en la experiencia de México. Asimismo, es deseable contar con instancias académicas que permitan realizar las adaptaciones conceptuales y técnicas, y que cuenten con la capacidad para multiplicar el conocimiento a partir de procesos de investigación y formación activa.

c. En lo institucional y organizacional: se advierten en su respectivo orden cuatro aspectos básicos para la replicabilidad: voluntad política de las autoridades locales, equipos técnicos que reciban la capacitación, recursos financieros para soporte logístico, disponibilidad de socios nacionales y subnacionales en materia técnica, política y logística que gestionen los procesos para su sostenibilidad.

En resumen, es factible continuar y extender el modelo a otros temas y a otros municipios. Como se ha mencionado con anterioridad, la incorporación de la dinámica poblacional en los planes y políticas de desarrollo local permite apuntar directamente al objetivo central de la planeación local, que es el mejoramiento de la calidad de vida de la población. A su vez, convierte a la población en la prioridad del análisis y determina la coherencia de los planteamientos con la garantía de sus derechos a través del conocimiento y reconocimiento de las personas como sujetos del desarrollo. De esta manera da coherencia y hace eficiente el ejercicio de la planeación local mediante la definición de metas y objetivos, así como la generación de escenarios posibles conforme a las distintas opciones de política.

A la par, en términos conceptuales, la consideración de la dinámica demográfica permite abordar los procesos de planeación de manera integral a partir de las interrelaciones entre la población y los aspectos ambientales y socioeconómicos, dando claridad para la formulación de políticas, programas y acciones públicas efectivas.

En cuanto a los aspectos metodológicos, el modelo facilita la construcción de diagnósticos sólidos para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas basadas en la evidencia. Pero también facilita la evaluación y, en consecuencia, la rendición de cuentas e implementación de acciones para el mejoramiento de las iniciativas, pues parte de indicadores base, los cuales pueden ser monitoreados periódicamente.

El modelo expuesto es una aproximación metodológica para la incorporación de los aspectos demográficos en la planeación. Es claro que el mayor desafío consiste en generar capacidades en los funcionarios para conocer y reconocer la importancia de la dinámica poblacional como un elemento clave para sus territorios. No obstante, considerar la dinámica demográfica y la dinámica poblacional constituye una tarea fundamental en los procesos de gestión del desarrollo.

Bibliografía y fuentes consultadas

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2014), *Ley General de Población*. Disponible en línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/140.pdf (consultado en junio de 2016).

_____ (2015a), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en línea: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm (consultado en junio de 2016).

_____ (2015b), Ley de Planeación. Disponible en línea: http://www.snieg.mx/contenidos/espanol/normatividad/marcojuridico/leydeplaneacion.pdf (consultado en junio de2016).

CELADE [Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía] (2013), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en línea: http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/8/50708/2013-595-consenso_montevideo_pyd.pdf (consultado en mayo de 2016).

_____ (2015a), *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Disponible en línea: http://crpd.cepal.org/sites/default/files/go_c1500860_web1.pdf (consultado en mayo de 2016).

_____ (2015b), *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo: proceso, decisiones clave y contenidos*, Segunda reunión de la mesa directiva de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Disponible en línea: http://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/proceso_de_elaboracion_jrodriguez.pdf (consultado en mayo de 2016).

CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (2012), *Población, territorio y desarrollo sostenible*, Santiago de Chile, 241 pp.

_____ (2013), Disponible en línea: http://www.cepal.org/es/comunicados/paises-de-la-region-adoptan-el-consenso-de-montevideo-sobre-poblacion-y-desarrollo

DNP, UNFPA, USAID (2012), *Planeación para el desarrollo integral de las entidades territoriales: El plan de Desarrollo 2012 – 2015*, Colombia. Disponible en línea: http://unfpa.org.co/wp-content/uploads/2013/09/planesdesarrollo_DNP_web.pdf (consultado en noviembre de 2015).

Head, Brian W. (2010), "Evidence-based Policy: Principles and Requirements", en *Strengthening Evidence-based Policy in the Australian Federation Roundtable Proceedings*, Canberra, Productivity Commission.

MAVDT/UNFPA [Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial] [United Nations Population Fund] (2009), *Guía Enfoque poblacional para la revisión de Planes de Ordenamiento Territorial*. Disponible en línea: http://pasealdesarrollo.org/wp-content/uploads/2015/04/GUIA-ORDENAMIENTO.pdf (consultado en octubre de 2015).

_____ (2015), *Lineamientos conceptuales de la estrategia "PASE a la Equidad en Salud"*, Bogotá. Disponible en línea: http://pasealdesarrollo.org/wp-content/uploads/2015/10/Estrategia-PASE-A-LA-EQUIDAD-EN-SALUD-Guia-Conceptual.pdf (consultado en noviembre de 2015).

Rodríguez González, R. (1998), "La escala del desarrollo. Definición y aspectos teóricos", en *Revista de Desenvolvimiento Económico,* Universidade de Salvador, Bahia, Brasil, año 1, núm. 1, noviembre.

Rubiano Castro, N. (2011), *Planes de desarrollo integrales del META 2012-2015*. Disponible en línea: http://pasealdesarrollo.org/wp-content/uploads/2012/09/Guia-formulacion-planes-Meta-WEB.pdf (consultado en mayo de 2015).

Presidencia de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México.

UNFPA [United Nations Population Fund] (1994), *Programa de Acción Cairo*. Disponible en línea: http://www.unfpa.org.mx/publicaciones/PoA_sp.pdf pp. 90 (consultado en septiembre de 2015).

_____ (2007), *State of World Population 2007: Unleashing the Potential of Urban Growth*, United Nations, Nueva York.

_____/COESPO [Consejo Estatal de Población] Puebla [Secretaría de Finanzas y Administración-Puebla, Secretaría General de Gobierno-Puebla, Programa de Desarrollo Institucional Municipal, Consejo Estatal de Población, CONAPO y UNFPA] (2012), *Manual para la elaboración de planes municipales de desarrollo: incorporación del enfoque poblacional y elementos de planeación estratégica para el desarrollo local*, México, 40 pp. Disponible en línea: http://www.unfpa.org.mx/publicaciones/Manual_PMD_Puebla.pdf

UNFPA Colombia (2008), *Guía para Alcaldes: El Enfoque Poblacional en la Planeación del Desarrollo Municipal*, Colombia. Disponible en línea: http://unfpa.org.co/wp-content/uploads/2013/09/final_guia-poblacion.pdf (consultado en noviembre de 2015).

UNFPA, GIZ, U. Externado, AECID (2012), *Guía para la Planificación de Municipios en Paraguay*, Paraguay. Disponible en línea: http://pasealdesarrollo.org/wp-content/uploads/2012/11/Guia-para-la-planificacion-de-municipios-en-Paraguay.pdf (consultado en noviembre de 2015).

UNFPA, U. Externado (2012), Segundo Encuentro Nacional: Dinámicas de Población, Desarrollo y Territorio, Colombia. Disponible en línea: http://pasealdesarrollo.org/wp-content/uploads/2013/03/POBLACIONYDESARROLLO_web.pdf (consultado en noviembre de 2015).

Vela, G., UNFPA, U. Externado (2012), *Evaluación del programa de fortalecimiento de la capacidad local y nacional en los procesos de formulación de planes de desarrollo 2012-2015 realizado bajo la estrategia "PASE al Desarrollo"*, Colombia.

LA SITUACIÓN DEMOGRÁFICA DE MÉXICO 2017

SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CONAPO
CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN